

Recenzie a anotácie

Cvrček, F., Novák, F. a kol. Legislativa. Teoretická východiska a problémy.
Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017, 246 strán¹

Dnes je už notoriou, že kde je spoločnosť, tam je právo, a kde je postmoderná, resp. post-postmoderná spoločnosť, tam vládne hyperinflácia, multicentrizmus práva a ďalšie problémy momentálne, azda až imanentne, spojené so vznikom práva, teda normotvorbou. Hovoríme o paradoxe normotvorby – dnešná spoločnosť má k dispozícii sofistikované informatické a analytické nástroje schopné významným spôsobom podporiť racionálnu normotvorbu, no často nie je schopná vytvoriť právne predpisy ani na úrovni starého Rakúsko-Uhorska. Hoci lingvistické, sociologické či informatické metódy zaznamenali značný pokrok, ich reálne využitie v normotvorbe vôbec nezodpovedá súčasným možnostiam. Zdá sa preto, že napriek niekoľko-tisícročnej skúsenosti s normotvorbou bude ľudstvo vždy konfrontované s jej nedostatkami. Je smutne známe, že normotvorba až príliš často nereflektuje výzvy, ktoré pre ňu predstavuje čoraz rýchlejší spoločenský vývoj. Predpokladom riešenia problémov či nedostatkov je ich dokonalé poznanie. Preto možno len uvítať vznik publikácie českej proveniencie *Legislativa. Teoretická východiska a problémy* popisujúcej súčasné problémy normotvorby. Monografia sumarizuje výsledky v oblasti základného výskumu vykonávaného najmä Ústavom štátu a práva Akadémie vied Českej republiky za posledných dvadsať rokov, pričom nadväzuje na práce profesora V. Knappa a jeho žiakov. Oceniť možno veľmi prehľadné, systematické spracovanie problematiky. Monografia je členená do 13. kapitol, ktorých rozpracovanie si rozdelil kolektív autorov v medzinárodnom zložení. Česká republika je v publikácii zastúpená doc. JUDr. Františkom Cvrčkom,

CSc., JUDr. Františkom Novákom, CSc., a JUDr. Petrom Kiššom, Ph.D. Autorskú časť kolektívu z Maďarska tvoria doc. Dr. András Téglási, PhD., a Dr. Julia Kovács, PhD. Slovenskú republiku v publikácii zastúpil JUDr. Peter Kukliš, CSc.

Prvá kapitola je venovaná rôznym spôsobom vzniku právnych noriem. Autori tu popisujú spontánny spôsob vzniku práva, konsenzuálny spôsob vzniku práva, imperatívny spôsob vzniku práva, ale i iné spôsoby ako recepcia právneho poriadku, zavedenie právneho poriadku víťaznej mocnosti na novom území a pod.

Druhá kapitola je venovaná popisu českého právneho poriadku, jeho systému a štruktúre až po súčasné novelizačné trendy, a to aj v komparácii krajín V4 a Rakúska. Nie sú opomenuté ani zaujímavé štatistické údaje o množstve prijatých právnych predpisov na území bývalého Československa a Českej republiky v období od roku 1918 do roku 2015. Autori uvádzajú údaj 60-tisíc právnych predpisov. Potom až tak neprekvapí skeptická téza autorov, podľa ktorej je v súčasnosti značne komplikované až nemožné určiť, koľko právnych predpisov v súčasnosti v Českej republike platí. V tejto kapitole je venovaná pozornosť i novelizačným trendom. Autori tu napríklad spochybňujú tézu, že veľké množstvo novelizácií je spôsobených Európskou úniou. Autori uvádzané odhadované množstvo národných predpisov ovplyvnených právom Európskej únie je cca 15 percent platného práva. Tu nemôžem nespomenúť skutočnosť, že údaje o vplyve Európskej únie na národnú normotvorbu uvádzané rôznymi autorami v iných publikáciách sa líšia. Napríklad Ro-

¹ Táto recenzia je výsledkom riešenia projektu *Odhľadovanie temného koutu legislatívneho procesu: Prípady návrhov zákonov exekutívou*, reg. č. 17-03806S.

bert Zbíral uvádza vplyv cca 30 percent (pozri ZBÍRAL, R. Evropeizace českých zákonů 1998 – 2013: Empirické údaje o míře vlivu práva EU a dopadech na legislativní proces. Časopis pro právní vědu a praxi, III/2015, s. 234).

Tretia kapitola je venovaná základnej terminológii a všeobecnej štruktúre normatívnych právnych aktov vrátane popisu základných „štandardných“ zložiek obsahu právneho predpisu (úvodné ustanovenia, splnomocňovacie ustanovenia, zrušovacie ustanovenia, ustanovenia upravujúce účinnosť, intertemporálne ustanovenia).

Na ňu nadväzujúca štvrtá kapitola obsahuje informácie o štruktúre právneho predpisu z podrobnejšieho uhla pohľadu, t. j. perspektívy legislatívnej techniky, od vysvetlenia významu formálnej štruktúry právneho predpisu cez konkrétne formálne náležitosti tejto štruktúry až po náležitosti súvisiace s derogáciou či účinnosťou alebo odkazmi na iné predpisy.

Piata kapitola je venovaná procesným aspektom legislatívneho procesu a príprave legislatívneho dokumentu. Sú tu obsiahnuté známejšie prvky/subjekty legislatívneho procesu (politické inštitúcie, záujmové inštitúcie, územné celky), ale aj menej pertraktované prvky ako plánovanie legislatívy či význam vedy a vedeckých inštitúcií v legislatívnom procese. Autori si kladú otázku, či je vôbec v dnešnej dobe možné plánovať legislatívnu činnosť, a zároveň potvrdzujú, že istá nevyhnutná miera plánovania je v tejto oblasti nielen možná, ale i nevyhnutná. Ako príklad je uvedená najdokonalejšia forma zákonodarstva – kodifikácia, ktorá predpokladá dlhodobú vedeckú prípravu danej matérie v dĺžke často i desiatok rokov.

Šiesta kapitola je zameraná na legislatívne formy vnútroštátneho práva, miesto medzinárodných zmlúv v legislatíve Českej republiky či vybrané princípy normotvorby (inkorporácia, kodifikácia, úplné znenie). V tejto kapitole sa nezabúda ani na kolízne pravidlá (lex superior, lex posterior, lex specialis, prioritá medzinárodnej zmluvy) či aspekty súvisiace s kontrolou ústavnosti normotvorby (rozsah tejto kontroly, procesné aspekty atď.).

Siedma kapitola monografie obsahuje prehľadné spracovanie všeobecných zásad tvorby

práva od všeobecne viac pertraktovaných – ako napríklad zásada ústavnosti a zákonnosti, zásada zvrchovanosti zákona, zásada kompatibility s právom Európskej únie –, až po menej pertraktované zásady (zásada korekcie chýb).

V poradí ôsma kapitola je venovaná procesnej úprave legislatívneho procesu v Českej republike. Autori tu opisujú ústavnú, zákonnú i podzákonnú právnu úpravu. Pripomínajú, že pre otázky, ktoré v ústave či rokovacích poriadkoch nie sú upravené, platia všeobecne záväzné právne predpisy. Ako príklad uvádzajú problém úpravy počítania lehôt, keď Ústava Českej republiky na uplatnenie suspenzívneho veta prezidenta neobsahuje reguláciu, či ide o lehotu 15 pracovných alebo 15 kalendárnych dní. V tejto súvislosti pripomínajú nález Ústavného súdu Českej republiky sp. Zn. Pl. ÚS 33/97, v ktorom tento súd potvrdil, že ide o dni bežné (kalendárne) a ak posledný deň lehoty pripadne na „nepracovný“ deň, je posledným dňom tejto lehoty nasledujúci pracovný deň.

Právny poriadok je systém – a každý systém, ktorý nemá spätnú väzbu, bude skôr či neskôr degradovať. Autori publikácie na túto skutočnosť reagujú v deviatej kapitole venujúcej sa efektívnosti práva ako spätnej väzbe legislatívy.

Desiata kapitola je venovaná ex ante hodnoteniu účinkov právnej regulácie – RIA (Regulatory Impact Assessment). Opisované sú tak všeobecné zásady hodnotenia dosahov, prehľad dosahoc regulácie, ako aj prieskum účinnosti regulácie, jeho ciele a adresáti.

V publikácii nechýbajú ani komparatívne časti – kapitola 11., obsahujúca prehľad vybraných problémov právnej normotvorby na Slovensku, či kapitola 12., obsahujúca prehľad tvorby práva v Maďarsku. Dynamika spoločenského vývoja je v normotvorných procesoch v súčasnej dobe aspoň čiastočne reflektovaná využitím právnej informatiky. Práve tomuto aspektu normotvorby je venovaná 13. kapitola monografie popisujúca možnosti právnej informatiky v normotvorbe, využitie právnych informačných systémov (databáz), elektronických slovníkov atď. Oceniť možno, že okrem obsahu publikácia obsahuje aj stručný vecný register uľahčujúci vyhľadávanie.

Súhlasím s tézou, že práca legislatívcov je vrcholom právnického povolania a sú potrebné roky praxe, aby sa právnik mohol považovať za dobrého legislatívca. Je notoriou, že normotvorba má viesť ku kreácii pravidiel zabezpečujúcich homeostázu spoločnosti a jej širokospektrálne efektívne fungovanie. Bez ohľadu na to, či je táto úloha práva v poslednej dobe preceňovaná alebo podceňovaná, som presvedčen, že normotvorbe je potrebné venovať väčšiu pozornosť tak na teoretickej, ako i praktickej úrovni. Pre normotvorbu je potrebné širokospektrálne zabezpečiť výrazne

lepšie podmienky – od „banálneho“ poskytnutia väčšieho množstva času na tvorbu právnych predpisov cez materiálno-technické zabezpečenie až po stabilizáciu personálneho substrátu normotvorby – legislatívcov. Skúsenosť však hovorí skôr o opaku, preto mimoriadne oceňujem vznik tejto monografie, ktorú môžu využiť nielen legislatívcovia, ale i širšia verejnosť prichádzajúca do intenzívnejšieho kontaktu s normotvorbou (poslanci, ich asistenti, úradníci atď.).

Milan H o d á s*

* JUDr. Milan H o d á s, PhD., odborný asistent, Katedra ústavného práva, Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave.