

Jakub Harašta<sup>1)</sup>

## Elektronické zpřístupňování práva<sup>\*)</sup>

Neznalost práva neomlouvá. To je leitmotiv celého příspěvku. Abych tuto zásadu uvedl do kontextu, formální podmínka obecné závaznosti práva je základní princip, který se studenti na právnických fakultách učí – neznalost práva, neznalost zákona, neomlouvá. To všechno v zemi, kde, ve chvíli kdy podepíšeme Evropskou úmluvu, tak se na nás vztahuje i judikatura Evropského soudu pro lidská práva. A Ústavní soud řekl, že je naprosto alarmující neznalost této judikatury mezi právnickou veřejností. To všechno v zemi, kde zhruba před sedmi lety novela zákona opravovala chybu v ASPI, protože se nikdo nepodíval do Sbírky zákonů a byla vypracována novela zákona, která obsahovala tiskovou chybu, kterou obsahoval právní informační systém ASPI. Jiný systém ji neobsahoval. A tak se vlastně přišlo na to, že opravdu vznikla novela, která opravovala chybu v jednom konkrétním právním informačním systému. To všechno v zemi, kde jediným autoritativním zdrojem práva je Sbírka zákonů, do které se za rok 2013 prý podívalo na obecních úřadech devět lidí jako veřejnost. A to všechno v zemi, kde nevíme, jaké budou od nového roku daně. V tomto prostředí, když řeknete, neznalost zákona neomlouvá, tak vlastně na občana, ale i na právnické osoby a advokátní kanceláře, v podstatě na kohokoliv, kdo v tomto prostředí musí nějak rozumně fungovat, kladete obrovské nároky, které stát přehodil na tvůrce právních informačních systémů. Řekl: „Milý občane, subjekte, právnická osobo, kdokoli, jestli chceš znát právo, poříd' si právní informační systém. Oni ti to řeknou, ale pokud na to nemáš peníze, nepotřebuješ to, nás to vlastně nezajímá.“ A jestli máte pocit, že to teď malinko tahám za vlasy, uvedu zase do kontextu, proč si myslím, že to tak opravdu je.

### Vnitřní morálka práva

Vnitřní morálka práva navazuje na to, že neznalost zákona neomlouvá. Lon L. Fuller, Morálka práva – výborná kniha. Pokud si někdy v životě máte přečíst jednu teoretickou právní knihu, přečtěte si tuto. Fuller v této knize vytvořil postavu krále Rexe, který dělá úplně všechny největší pitomosti, jaké si umíte z hlediska publikace legislativy představit. A na nich ilustruje, že právo musí mít nějakou kvalitu, aby mohlo lidi zavazovat, aby s ním mohli pracovat a aby v té společnosti mohli žít. První požadavek je, že pravidla musí být zveřejněna. Jestli stačí říct, že máme Sbírku zákonů a všichni se do ní mají

---

<sup>1)</sup> JUDr. Jakub Harašta je asistentem a externím doktorandem na Ústavu práva a technologií, kde se věnuje kybernetické bezpečnosti. V rámci výzkumu působí v současné době i jako *guest research fellow* na Haífské univerzitě v Izraeli. Na právnické fakultě Masarykovy university vyučuje povinný kurz Právní informatika.

<sup>\*)</sup> Příspěvek je přepisem vystoupení autora na odborné konferenci Právo ve veřejné správě 2015 (pozn. red.).

podívat, a těch devět jedinců na obecních úřadech, kteří tak udělali, je těch devět hrdinů, kteří znají české právo, anebo je potřeba mít kvalitu a umožnit nám, abychom se na právo mohli závazně, autoritativně podívat třeba na internetu, což v současné době nemůžeme, to je otázka k zamyšlení.

Myslím si, že u zveřejňování právních pravidel, pokud se jimi společnost má řídit, je potřeba, aby zveřejňování mělo určitou kvalitu, kterou sbírka zákonů podle mě v současné době nemá. Ty další chyby krále Rexe, které Fuller popisuje - retroaktivní zákonodárství, navzájem si odporující pravidla, časté změny pravidel. Vy, kteří se zabýváte fungováním státní správy, anebo daňovými předpisy, víte moc dobře, o čem mluvím. A potom ještě diskrepance mezi vyhlášením a uplatňováním pravidel v praxi, kdy uplatňování pravidel neodpovídá, pravidla nejsou vynucována. Fakt, že si obec připraví obecně závaznou vyhlášku a pak si nad jejím dodržováním umyje ruce, asi není úplně ideální.

Kdo z Vás někdy držel v ruce Sbírku zákonů? Když se zeptám v rámci semináře právní informatiky, nepřihlásí se mi z těch dvaceti lidí nikdo. Za tento rok, z těch sedmi seminárních skupin, které pravidelně každých čtrnáct dní vídám, se přihlásili dva studenti. Dva lidi z plus minus stotřiceti, kteří někdy drželi Sbírku zákonů v ruce. Musím se přiznat, že já sám jsem v životě Sbírku zákonů v ruce nedržel. Když se podíváte, jakým způsobem jsou zákony psané, už jen ten jazyk novel v českém právním řádu, ten vyloženě plyne spatra. Všichni si vzpomenou na to, jak jim maminka v předškolním věku v tomto jazyce předčítala pohádky. „Druhá věta za středníkem se doplňuje tak, že obsahuje slovo ‚ale‘.“ Vyložení cítíte, že pochopení práva už jenom touto legislativní technikou poměrně zásadním způsobem strádá.

Když se na to podíváme právě přes vnitřní morálku práva, kterou by právo mělo naplňovat, tak právo České republiky vnitřní morálku nemá. Vše začíná u zveřejnění pravidel. Ve chvíli, kdy zveřejňujete pravidla tímto intuitivním jazykem a např. od roku 1990 máme 48 či snad už 50 novel přestupkového zákona, nemluvě o daňových předpisech, tak v tomto publikačním binci, zveřejňovacím, promulgačním se spousta věcí ztratí. Ztratí se tam velice často krátká legisvakanční lhůta, ztratí se tam velice často fakt, že ve chvíli, kdy chcete dodržovat dva zákony, tak jak jsou napsány a jak jsou vykládány, tak nemůžete, protože si navzájem odporují. A to všechno se ztrácí, celé se to zamotává a schovává za tu nedostatečnou publikační platformu, která v současné době v České republice je.

### **Dostupnost právních předpisů**

Když se chcete podívat na to, jak zákon vypadá, musíte si koupit Sbírku zákonů. Nový občanský zákoník ve Sbírce zákonů stál přibližně 400 Kč. U předpisu, který se dá u jakéhokoliv komerčního nakladatelství, které publikuje úplná znění, koupit za třetinu, je to poněkud zvláštní. U předpisu, který má, když použiji rétoriku, která protlačila Občanský zákoník, provázet člověka od kołysky až k rakvi, od narození až ke smrti, tak zřejmě představovat si, že 10 miliónů lidí si tu Sbírku zákonů koupí anebo naopak, že se na ni půjdou podívat na obecní úřady, to je asi docela liché.

Jak se k úplnému znění předpisu může občan na internetu dostat. Stejnopis

Sbírky zákonů na stránkách Ministerstva vnitra České republiky – když se podíváte, zjistíte, že je to opravdu jenom stejnopis, takže je to ta nepoužitelná Sbírka zákonů v podobně nepoužitelném formátu .pdf, které se asi hodí jenom k tomu, abyste si ho automatizovaně zpracovávali. Ale představa, že si to někdo bude pročítat a bude si z toho předpis lepit, aby se dozvěděl, jaké je současné aktuální úplné znění zákona o přestupcích, asi zase poměrně lichá představa. Kam se dá jít dál. Portál .gov, portál veřejné správy, který provozuje ho Ministerstvo vnitra. Tam už najdete úplná znění a máte „výbornou“ možnost stáhnout si je v souboru .txt. Pokud jste se ale někdy pokoušeli přinutit textový editor, aby vám formátoval něco, cokoli, kamkoli, tak víte, o čem mluvím, opravdu se s ním moc pracovat nedá. Dále máte možnost stáhnout si předpis jako .pdf.

A jenom, abych zase ilustroval ten marasmus, ve kterém se publikace práva nachází, ve chvíli, kdy přijdete na stránky portálu veřejné správy, stáhnete si .pdf třeba nového Občanského zákoníku, tak uvidíte v levém horním rohu logo společnosti Wolters Kluwer. Český stát ve své nejdokonalejší publikační platformě není schopen vlastními silami zajistit vytvoření .pdf. Ta situace opravdu obecně dobrá není. Když jsme se ptali s kolegy na základě zákona o svobodném přístupu k informacím (výborný nástroj, chápu, že někteří z vás ho nenávidí), jak se k tomu Wolters Kluwer vlastně dostal, tak jsme se dozvěděli, že tuto službu Ministerstvu vnitra poskytuje Česká pošta, která si ji nechává dodávat od společnosti Wolters Kluwer na základě nějaké na míru vytvořené služby. Opět nemám pocit, že by to všechno probíhalo, jak to probíhat má, aby se občané mohli dozvědět ze strany státu o tom, jaké právní normy mají dodržovat.

Portál veřejné správy neumožňuje prohlížet časová znění předpisů, můžete se podívat jenom na právo tak, jak vypadá dnes. Opět, když jsme se neformálně zeptali, proč tomu tak je, odpověď byla „aby to občany nepletlo“. Takže ještě 31. 12. 2013 tam nebylo ani slovo o novém Občanském zákoníku - aby to občany nepletlo, protože nový Občanský zákoník byl účinný až od 1. 1. 2014. Myslím, že v této situaci tvrdit, že neznalost zákona neomlouvá, je poměrně velká míra alibismu.

Sbírka po osmi letech příprav prošla vládou. Estonsko, tento pokrokový post-sovětský stát, ke kterému bychom měli vzhlížet, za tu dobu zvládl uvařit, připravit a implementovat. Běží to tam již asi čtyři roky. A zase uznávám, možná střílím do něčeho, čemu nerozumím, jsou tam jisté organizační těžkosti. Stále ale platí, že říkat za této situace „máte znát právo“, bolí. Fyzicky to bolí každého, kdo se právním řádem opravdu chce řídit.

## Judikatura

A to jsme jen na úrovni legislativy, až nyní se dostávám k tomu, co v rámci celého tohoto systému udělá judikatura. Ve chvíli, kdy do systému začnu nalévat výklad právních předpisů, tak jak ho provádějí soudy, i kdyby jenom ty vrcholné, vzniká další problém. Ústavní soud nám několikrát řekl, že ustálený výklad, konstantní judikatura vrcholných soudních orgánů, je součástí práva, že právo pomáhá formovat. Plus v rámci nového Občanského zákoníku nám vlastně přibýlo to, čemu někteří říkají kvaziprecedenční charakter - ve stejných

věcech stejně. Máme nárok na to, aby soudy rozhodovaly ve stejných věcech, pokud není odůvodněné odlišné rozhodnutí, stejně. Jenže my na to nejsme zvyklí. Nejsme na tom jako systémy *common law*, že bychom měli precedens nebo precedenty a měli bychom rozsáhlou soustavu anotovaných judikátů, která by říkala, kde jsou konkrétní body, ve kterých se můžeme odchýlit. A neučíme to, na právnických fakultách se neučí žádná specifická metoda argumentace judikaturou. Mnozí z vás to určitě dělají podobně jako já: vidím judikát, který se mnou úplně nesouhlasí, ale je tam jedna věta, která by se dala použít, tak ji použiji. Nejsou tady žádná formální pravidla, která by to zakazovala, i když by asi měla být.

A do této situace, kdy máme formální pravidla pro nakládání se zákonnými předpisy – *lex specialis*, *lex generalis*, jakým způsobem se navzájem derogují, nemáme žádnou podobnou formální strukturu pro judikaturu, a přesto nám do právních informačních systémů napadá například řádově stovky legislativních aktů ročně, ale o jeden až dva řády někde jinde, kusů judikatury. Používáme to, pracujeme s tím, ale zase nemáme platformu, která by to nějakým způsobem efektivně zveřejňovala. Tady je ta situace ale přece jenom trochu jiná než u legislativy, protože v oficiálních publikačních platformách, které najdete – NALUS, stránky Nejvyššího soudu, stránky Nejvyššího správního soudu, se objevilo *ratio*, aby rozhodování bylo transparentní, zveřejníme všechno. Zkusili jste v tom někdy něco najít? Je tam nějaká základní metadatová struktura, která nějakým způsobem navzájem odkazuje. Nejvyšší správní soud si třeba v rámci svých interních pravidel vynucuje na soudcích, aby ve chvíli, kdy budou evidovat nový judikát, buď evidovali prejudikaturu, anebo do systému vložili právní větu. Ale to jen na bázi Nejvyššího správního soudu, to je jen na jejich interním rozhodnutí, na (asi bych řekl celkem racionálním) rozhodnutí dr. Baxy, ale to je všechno, veškerý systém, který existuje.

A tady přicházejí na řadu právní informační systémy. Když se podíváte do právních informačních systémů, tam citace jsou. V Codexisu existuje Citex. Strašně rád bych věděl, jakým způsobem funguje. Ale zatím se musím spokojit s tím, že tam svítí počet citací a nějakým způsobem mi to indikuje, jak se to rozhodnutí používá. Je to super, ale já si myslím, že v této fázi, a za tím názorem si stojím, by tohle měl stát, když ne dělat, tak minimálně připravit dostatečně robustní metadatovou strukturu, aby se nad tím dala provádět analýza. Jakkoli je přístup k Evropské unii někdy v České republice poměrně skeptický, tak Evropská unie přišla s plánem, který by tomu měl částečně pomoci. V současné době se zavádí tzv. identifikátor ECLI, národním koordinátorem je Nejvyšší soud a ten identifikátor a na něj navázaný vyhledávač má fungovat tak, že bude existovat databáze označení rozhodnutí a vy si budete moci vytáhnout, kde všude se rozhodnutí publikovalo. To znamená, v optimální situaci, která, bohužel, nikdy nenastane, ale můžeme se k ní limitně přiblížit, se podíváte do této databáze a zjistíte, že rozsudek, který jste potřebovali najít, byl publikován na stránkách Ústavního soudu, k tomu byl publikován v zákonné Sbírce nálezů a stanovisek, k tomu ho publikoval časopis Trestní právo, Obchodněprávní revue, nevím co všechno, na co si vzpomenete. A ve chvíli, kdy tam takových záznamů bude 7, 10, 15, tak asi budete k tomu rozhodnutí přistupovat jinak,

než když tam bude jeden, když se jenom objevilo v rámci hnutí za transparentnost rozhodovací praxe na stránkách Nejvyššího soudu.

Ale zase, toto je aktivita, která přichází z Evropské unie, a byť je racionální, tak ji spousta lidí nepřijme, právě proto, že přichází z Evropské unie. A u nás v současné době neexistuje poptávka, protože všichni ti, co jsou relevantní pro práci s právem, advokátní kanceláře, státní orgány, tak nějaký právní informační systém mají. Kdo ho k dispozici nemá, je masa lidí pod nimi, kteří možnost seznámit se s právem ani nemají, protože dohledat, který judikát vám vykládá konkrétní paragraf konkrétního předpisu, je docela problematické.

## **Literatura**

U literatury, to zmíním jenom lehce, protože v současné době velice sílí hnutí otevřených dat, otevřené státní správy atd., a právě v rámci nakládání s veřejnými prostředky se objevují názory, že pokud byla nějaká publikace vytvořena za veřejné prostředky, tak musí být veřejně k dispozici. Teď se zkuste rozhlédnout po České republice, kolik je v právních informačních systémech komentářů, atd. a odborných článků, které vznikly za veřejné peníze a jsou "zavřené" v databázích, v právních informačních systémech a nikdy se k nim nedostanete. A tady osobně si myslím, že zatímco k zpřístupnění legislativy a judikatury bychom už podle mého názoru mohli dospět v řádu let, tady to bude ještě chvíli trvat. Je to už přece jenom takový poměrně extrémní přístup k otevřenosti, otázka, kterou si asi musí položit každý z nás, jestli má smysl všem otevřít všechny komentáře, ať se podívají. To už si myslím, že je trochu přestřel, ale minimálně ty první dva stupně, legislativa a judikatura, by měly fungovat.

## **Budoucnost právních informačních systémů**

Toto všechno není problém právních informačních systémů. Tady chybí úroveň, která by to měla nějakým způsobem systematicky řešit, a nad ní by se stavěly služby, které by se daly komercializovat. Ale ve chvíli, kdy to musíte dělat manuálně a musíte si skládat semi-automatizovaně úplná znění předpisů, tak ta situace není optimální a staví právní informační systémy v České republice do role jakýchsi jednookých mezi slepými, kteří dělají, co mohou, na nic většího nezbyývají kapacity, a přitom svět už je někde jinde. Pokud jste někdy měli příležitost podívat se do amerických databází typu Lexis Nexis, viděli jste v podstatě formalizovanou strukturu různých argumentačních postupů, které se používají v judikatuře, která se ze systému dá vytáhnout. Protože proběhla nějaká manuální anotace, která tam má dlouhou tradici, proběhlo označování klíčových částí rozhodnutí a nad tím vším to v podstatě vytěžuje automat, kterému můžeme honosně říkat umělá inteligence, nebo nemusíme, to je úplně jedno. Jde o to, že je tam připravená dostatečně robustní metadatová báze, se kterou se dá pracovat.

Právě to si myslím, že je moment, kdy je potřeba se bavit o tom, co dál, kam by to celé mělo směřovat. Z jednoho prostého důvodu: ve chvíli, když jste zaměřeni na zisk, tak nabízíte služby, které na trhu nejsou. A ve chvíli, kdy tady není služba, která by nám všem umožnila komfortně se podívat na to, jak vypadá právo a provázat si jej s judikaturou, tak nám právní informační systémy



budou nabízet přesně to, co nabízejí teď. Tedy tu chybějící službu, kterou potřebujeme. Až ve chvíli, kdy se chybějící služba vytvoří někde jinde, až konečně přesvědčíme stát, že je to potřeba, prostě protože neznalost práva neomlouvá, až v tu chvíli se tvůrci právních informačních systémů budou schopni soustředit na to, kam to posunout dál, jak nám práci dále usnadňovat, protože v současné době, a myslím, že na tom jsou úplně stejně občané i soudci, ve chvíli, kdy nad vámi stojí Ústavní soud, jste soudce obecného soudu, mlátí vás do hlavy jedním judikátem za druhým a tvrdí, že neznáte judikaturu Soudního dvora Evropské unie a Evropského soudu pro lidská práva, tak naprosto racionální otázka je, jak já se k nim mám dostat? Jistě, je v těch placených systémech, ale mám možnost někde se do ní podívat třeba jako občan? Mám jako soudce, který chce položit předběžnou otázku, a to si myslím, že je úplně zásadní problém, zjistit, jestli se na stejnou nebo podobnou věc nezeptal někdo jiný, nějaký jiný soud v některém z dvaceti sedmi států Evropské unie, ve kterých se mluví dvaceti čtyřmi jazyky?

V tuto chvíli nejsme ani ve fázi, že jsme schopní přijít a říci „systéme, ukaž mi rozhodnutí na základě metadat, na základě věcí, kterých se týká, které já si mám nechat přeložit“. Teď jsme jenom ve fázi, že soudce se podívá na tu obrovskou masu judikatury, která ve všech členských státech vzniká a povzdechne si „to nějak podám, něco se stane“. Což je situace, kde právní jistota trpí. A právní profesionálové, kteří by se v právu měli orientovat a měli by mít služby, které jim to nějakým způsobem usnadní, tak je nemají a musí spoléhat jenom na to, co si sami načtou, nebo na informace, které jim dá jejich pomocný aparát. A znovu odkazují třeba na Spojené státy nebo na Velkou Británii, kde fungují na základě provázané struktury, jasné, průhledné struktury šablon, do kterých se píší předpisy, vkládají soudní rozhodnutí, atd. Na základě toho je možné vytvořit sémantickou síť, podívat se, jakým způsobem se například v usnesení o odmítnutí návrhu vyvíjela formule, která se v něm opakuje pořád dokola. Ta formule se ale musela někde vzít a ve chvíli, kdy vytvořím dostatečně hustou sémantickou síť, se kterou jsem schopen pracovat, jsem schopen se podívat na to, jakým způsobem se v historii formát toho usnesení měnil, jestli tam někde není nějaký zásadní okamžik, kdy došlo ke změně, jestli někde nevisí ve vzduchu nějaký judikát, který mi celou praxi převrací naruby, ale nikdy si ho nikdo nevšiml. My vlastně víme o právu, o všech dokumentech, ze kterých právo čerpáme, žalostně málo. Protože jediná naše možnost je číst, číst, číst a hledat provázání v rámci právních informačních systémů. Což prostě ani zdaleka není *state of the art*.

### **Probíhající projekty**

V současné době pracujeme na dvou věcech, které snad někdy v budoucnu praxi posunou. První - v Evropské unii existuje Úřední věstník, ve kterém se autoritativně publikují právní předpisy. Tento Úřední věstník má povinně metadatovou strukturu. Povinně se tam uvádí, jaké předpisy vykládají směrnici, uvádějí se tam předpisy další, ve kterých je třeba směrnice citovaná, s troškou námahy jste schopni dohledat i národní prováděcí předpisy. To, na čem v současné době pracujeme, je v podstatě *proof of concept* pro toto tvrzení Evropské

unie. Tato datová struktura funguje a my jsme s minimální námahou schopni z ní automaticky těžít informace. V současné době testujeme službu celexových rešerší, kdy po zadání čísla směrnice vám aplikace vykreslí veškerou navazující judikaturu, provádí vám ji se stanoviskem generálního advokáta a s podáním předběžné otázky, a pokud je tam nějaké nerozhodnuté řízení, visí ve vzduchu nezodpovězená předběžná otázka, která se týká vašeho předpisu, tak vám ukáže červeně, že je potřeba na něco dávat pozor. Protože to je zase něco, co ve chvíli, kdy jste právní profesionál, potřebujete vědět. V současné době si s tím hrajeme a zatím to ještě není použitelné tak, jak bychom chtěli a, bohužel, objevujeme chyby. Metadatová struktura, o které Evropská unie tvrdí, že je dostatečně robustní, a že to unese, a že je neprůstřelná, tak v sobě obsahuje chyby.

A druhá věc, tu v současné době připravujeme a rozjíždíme, je automatická analýza judikatury. Nejen vykreslovat citace, ale i řešit polaritu těch citací. To znamená, použil to soud podpůrně pro svůj argument, nebo o tom řekl, že je to hloupost, nebo to jen tak zmínil, protože tam potřeboval něco napsat. Domníváme se, že to z kontextu lze poznat. A zatímco ve světě už takové systémy fungují, právě proto, že třeba systém *common law* má pevnou argumentační strukturu některých rozhodnutí, jsou tam *landmark cases*, od kterých se můžete odrazit, atd., u nás je to v současné době tak trochu v plenkách, a to z jednoho prostého důvodu. Stát vyhodí na internet text rozhodnutí, jenže ve chvíli, kdy s ním chcete pracovat a chcete na něm postavit automatizovanou analýzu, musíte ho mít manuálně anotovaný, musí mít ta metadata, musí tam být označeno, co se cituje, jakým způsobem stroj, který na to budete nasazovat, má poznat, že toto je dobrá citace, toto je špatná citace. Všechno to v současné době chybí a my si to musíme udělat sami. A jenom abych přiblížil *machine learning* – strojové učení na rozpoznávání a zpracování přirozeného jazyka, probíhá tak, že stroji dáte dostatečně velkou množinu rozhodnutí, na kterých se to může naučit a on vám ve stejném duchu zpracuje ten zbytek. Ve chvíli, kdy máte odhadem – teď střílím trochu od boku – 50 tisíc rozhodnutí, na které chcete nasadit tuto službu, musíte manuálně anotovat zhruba dva až tři tisíce rozhodnutí, a to ideálně dvoj až trojnásobně, abyste měli ověřenou správnost. A to je přesně chvíle, kdy nejsme schopni dohnat zbytek světa, zejména Spojené státy a Velkou Británii, protože tam tato manuální anotace, to manuální zpracování, ty vlaječky zapíchnuté na různá místa soudního rozhodnutí, mají tradici, která jde do 19. století, takže jim v sedmdesátých letech stačilo vzít záznamy za posledních 75 let, elektronizovat je a od té doby už se s tím pracuje, argumentační struktura se cizeluje atd.

## **Závěrem**

Divíte se tvůrcům právních informačních systémů, že se jim do toho nechce? Já ne. Přípravné práce nejsou hotové, stát o ně nejeví zájem a komerční společnosti tady suplují úlohu státu a nechce se jim do toho cpát vlastní peníze. Ale neznalost zákona neomlouvá.