

<https://doi.org/10.5817/RPT2020-2-4>

MODELOVÁNÍ PRÁVNÍCH NOREM NA ÚROVNI VĚT

JAKUB MICHÁLEK¹

ABSTRAKT

Hypotézy norem složené z více podmínek jsou v právním řádu natolik rozsáhlé, že jejich sestavení je časově i intelektuálně náročné, a tudíž v řadě případů může jejich praktickou aplikaci podpora automatizovaného systému významně usnadnit, zlevnit a zkvalitnit. Takový systém ovšem vyžaduje nejprve model právních norem. V tomto článku explicitně formuluji hypotézy některých právních norem z oblasti práva na informace, a to konkrétně k hmotněprávním důvodům poskytování informací, poskytování utajovaných informací, poskytování informací o platech z veřejných prostředků a vydání rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace. Metodu v úvodu zasazuji do kontextu a dále ukazuji, jakou mají právní normy strukturu, definuji jejich funkční a strukturní vzorce na úrovni vět a navrhuji postup pro sestavení řetězce vyplývání a jeho pokrácení. Popisuji, jak se individualizací, prokázáním skutkového stavu a výběrem z alternativ tvoří z normy argument.

KLÍČOVÁ SLOVA

právní norma, model právních norem, právo na informace, právní informatika

ABSTRACT

Hypotheses of norms which consist of several conditions are in the legal order so extensive that their compilation is a challenge of both time and intellect. There-

¹ Mgr. et Mgr. Jakub Michálek, Autor studuje doktorské studium Právnické fakulty UK v Praze a dále působí jako místopředseda ústavně právního výboru Poslanecké sněmovny PČR. Vedle toho je také spoluautorem novely zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. E-mail: jakub.michalek@pirati.cz

fore in many cases the support of an automated decision system can make things significantly easier, cheaper and better. Such a system, however, requires a model of legal norms. In this article I present the explicit hypotheses of some legal norms from the field of free access to information in Czech law, such as material reasons for providing information in general, providing classified information, providing information on the salaries paid from public funds and issuing a decision on the rejection of an information request. In the introduction, I put the method in context and then show the structure of legal norms, define their functional and structural formulas at the level of sentences, and propose a procedure for assembling the chain of inference and its contraction. I describe how individualization, proving facts and choosing from alternatives translate the norm to an argument.

KEYWORDS

legal norm, model of legal norms, free access to information, legal informatics

1. ÚVOD

Cílem tohoto článku je poskytnout základní model hmotného práva v informačním zákoně², a to pomocí explicitní reprezentace norem na úrovni gramatických vět a jejich logické struktury.

Hmotným právem mám na mysli objektivní právo vyplývající z té části informačního zákona, která odpovídá na otázku, zda informace lze poskytnout či nikoliv (§ 7 až 12 cit. zákona). Zákon vedle toho rovněž obsahuje ustanovení informativní (§ 1), terminologické (§ 3), kompetenční (§ 2 odst. 1 vedlejší věta, § 20 odst. 5), působnostní (§ 2 odst. 3, § 20 odst. 1 až 3, § 22), aplikační (§ 20 odst. 4) a procesní (§ 4a a násl., § 13 a násl.).

V další části textu předpokládám, že je problém působnosti vyřešen – použitelnost níže uvedených právních předpisů presumuji.³ Zaměřuji se jen

² Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění účinném k 1. 1. 2020 po novele provedené zákonem č. 111/2019 Sb.

³ Jde o působnost právní normy zakotvenou např. v § 2 odst. 3 (věcná působnost), § 20 odst. 1 až 3, § 22 (časová působnost) nebo územní působnost. V tomto textu také předpokládáme vyřešení otázky personální působnosti (tj. určení povinného subjektu podle § 2 odst. 1 až 2).

na takto identifikovaný soubor norem (dále také „zkoumaný úsek práva“). Proto jsou příklady zjednodušené a nezahrnují např. otázky časové působnosti norem, které by v reálném nasazení bylo nutné doplnit do hypotézy, nicméně pro názornost výkladu s nimi zde nepočítám.

2. KONTEXT MODELU ZKOUMANÉHO ÚSEKU PRÁVA

K modelování práva jako informačního systému lze přistoupit např. z pohledu lingvistického či z pohledu formálně logického. Zatímco lingvistika akcentuje jazykové vyjádření a jeho parametry (viz např. Cvrčkova právní statistika⁴), logický pohled vyjadřuje vztahy mezi výroky, případně normami, ve zvolené logice (viz např. Štěpánova učebnice⁵). Cvrček⁶ pak odlišuje deskriptivní část právní informatiky a tzv. modelování právního usuzování. Knapp⁷ podobně rozlišuje tři úrovně právní informace, a to indikativní (uvedení adresy dokumentu), reproduktivní (uvedení obsahu) a deduktivní (podává informaci *quid iuris*). Všichni zmínění autoři mají v závěru na mysli totéž a právě na deduktivní úroveň právní informace, faktografickou povahu, logický pohled či v mém pojetí **modelování zkoumaného úseku práva** se v tomto článku zaměřuji.

K modelování práva lze používat modely, které mají různou úroveň abstrakce a typicky také jí nepřímou úměrnou náročnost simulace na počítači. Rád bych, aby na můj model nebyla kladena přehnaná očekávání, protože jde oblast zkoumání, která je pro právní informatiku stále nová. Model musí být přiměřeně rozsáhlý a zjednodušený, aby bylo vůbec možné dosáhnout výsledku v dohledné době. Musím předeslat, že řada poznatků v tomto článku se může jevit jako zcela samozřejmá, což však při dobrém modelu není nedostatkem modelu, ale jeho předností. Přesto je nutno tyto poznatky výslovně popsat, aby byly při modelování práva na počítači explicitně zachyceny.

⁴ CVRČEK, F.: *Právní informatika*. Plzeň: Ústav státu a práva AV ČR ve spolupráci s Vydavatelstvím a nakladatelstvím Aleš Čeněk, 2010, s. 342.

⁵ ŠTĚPÁN, J. *Logika a právo*. Praha: Beck, 2001, s. 25 a násl.

⁶ CVRČEK, F., op. cit., s. 342.

⁷ KNAPP, V.: *Teorie práva*. Plzeň: Západočeská univerzita, 1994, s. 155-156.

Jen s normativními pravidly uvedenými v zákonech nelze dospět k algoritmu právního posuzování.⁸

Proto:

- Používám klasické vymezení práva jako souboru norem vyvozených z právních předpisů (pramenů práva) interpretovaných ve světle judikatury soudů, případně doktríny. Snažím zachovat co nejvěrnější korespondenci mezi modelem a textem právního předpisu s přihlédnutím k jeho interpretaci judikaturou,⁹ případně doktrínou. Při reprezentaci judikátů zaznamenávám právě ty skutkové okolnosti případu, které jsou relevantní. Za vhodnou ucelenou reprezentaci těchto znalostí považuji komentářovou literaturu.
- Pokud jde o paragraf, větu či jinou jednotku normativní části pramene práva, mluvím o „ustanovení“. Některé strukturální prvky norem lze vyvodit přímočaře z textu právního předpisu či jiného pramene práva, případně z jejich soudní interpretace, pak jde o normy exponované. Některé strukturální prvky norem je nutné dovodit z kontextu nebo jsou předpokládány, potom mluvíme o presuponovaných prvcích.
- Vedle toho musí algoritmus zohlednit otevřenost některých rozhodovacích procesů,¹⁰ v případě informačního práva hmotného například posouzení fakultativnosti¹¹ odepření informace (podle § 11 odst. 1 „Povinný subjekt *může* omezit poskytnutí informace, pokud ...“). Normy regulující správního uvážení v případě tzv. nevázané pravomoci mohou být obsaženy v judikatuře soudů.

Dále budu mluvit o explicitní formulaci norem, která je systémem formálně standardizovaných vět specializovaného právního jazyka. Převod

⁸ CVRČEK, F., op. cit., s. 342, KRECHT, J., op. cit., s. 136.

⁹ MICHÁLEK, J. Co je právo a jak ho můžeme modelovat. *Právník. Teoretický časopis pro otázky státu a práva*, 2020, 159.4: 321-341, s. 333.

¹⁰ BOGUSZAK, J., ČAPEK, J., a GERLOCH, A.: *Teorie práva*. Druhé, přepracované vydání. Praha: ASPI, 2004, s. 166 a násl.

¹¹ FUREK, A., ROTHANZL, L.: *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 2. vyd. Praha: Linde, 2012, s. 405, a tam citovaný rozsudek NSS ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 As 44/2008-116.K dispozici je i novější vydání komentáře z roku 2016.

ustanovení do explicitní formulace nazývám explikací.¹² Některé základní práce v oboru logického programování práva modelují úsek práva logickým programem v predikátové logice.¹³ Přehled tzv. právních expertních systémů by si zasloužil samostatný článek. Lze však zde shrnout, že již od 80. let minulého století se pravidelně objevují nové pokusy o počítačový model určitého úseku práva, aniž by se však kterýkoliv z nich významně rozšířil do praxe (specifické postavení mají programy navázané na kryptoměny, které však byly zase zasaženy bezpečnostními problémy).¹⁴ Na rozdíl od nich v tomto článku uvažuji pouze strukturu práva na úrovni normativních a deskriptivních vět, které jsou spojeny podmiňovacími, slučovacími a vylučovacími spojkami, tedy v podstatě jakéhosi normativního ekvivalentu výrokové logiky.¹⁵

Bylo by naivní a nemístné se domnívat, že sebelepší model poskytne i vhled do úvah o interpretaci a tvorbě práva, ať už zákonného či soudcovského. Tyto rozhodovací procesy totiž mají výrazně otevřený charakter a je na první pohled zřejmé, že v nich mohou hrát silnou roli mimoprávní činitele.¹⁶ Soustředme se tedy na tu část právního systému, kterou modelovat můžeme. Aby byl model prakticky užitečný, je vhodné ho spojit s určitou funkcí, přičemž se nabízejí dva základní problémy, a to zdůvodňování a odvozování.¹⁷ Každý model dává smysl a je navrhován ve vztahu

¹² KRECHT, J.: *Normativní regulace*. Praha: Ediční středisko PF UK, 1997, s. 135. K explikaci srovnej také ŠPIRUDA, A.: *Teorie právních norem*. Dizertační práce. Brno: Masarykova univerzita, 2011, s. 74 a násl. Dostupný na https://is.muni.cz/th/p04a3/Teorie_pravnych_norem.pdf [citováno 2. června 2020].

¹³ SERGOT, M. J., et al.: The British Nationality Act as a logic program. In: *Communications of the ACM*, 1986, 29.5: 370-386. BENCH-CAPON, T. J. M., ROBINSON, G. O., ROUTEN, T. W., SERGOT, M. J. Logic Programming for Large Scale Applications in Law: A Formalisation of Supplementary Benefit Legislation. In: *Proceedings of the 1st international conference on Artificial intelligence and law*. ACM, 1987, s. 190-198.

¹⁴ Design právních expertních systémů se již v některých západních technologicko-právních centrech stal součástí výuky. Viz například ROSTAIN, T., SKALBECK, R., MULCAHY, K. G.: Thinking Like a Lawyer, Designing Like an Architect: Preparing Students for the 21st Century Practice. *Chi.-Kent L. Rev.*, 2012, **88**: 743.

¹⁵ Při dokončování tohoto článku jsem se seznámil s tím, že před deseti lety již něco podobného zkoušel v letech 2006 až cca 2009 Michael Poulshock: Project Hammurabi History. Dostupný na <https://github.com/foundation-for-computable-law/hammurabi/wiki/Project-History> [citováno 2. června 2020].

k problému, který řeší.¹⁸ Pak se případně ukáže, že je některá část modelu použitelná i při řešení jiného problému. V tomto článku model zkoumaného úseku práva použiju na problém zpětného vyhledávání, který spočívá v hledání zdůvodnění vybrané teze (např. zda mají být informace žadateli odepřeny kvůli ochraně utajovaných informací). Problém zpětného vyhledávání zahrnuje následující kroky:

1. Vymezit si tezi,¹⁹ pro kterou budeme hledat podmínky, ze kterých teze vyplyne
2. Neautomatizovatelná část (tvorba právního komentáře):
 - Najít a sepsat relevantní části právních předpisů pro budoucí aplikaci práva na zkoumaném úseku práva
 - Identifikovat právní předpisy regulující danou situaci (věc, čas a místo) a vybrat potřebná ustanovení
 - Identifikovat podklady k interpretaci (judikaturu, literaturu, např. komentář)
 - Interpretací a explikací dospět k modelu práva na daném úseku – typicky ve struktuře elementární normy antecedent/konsekvent²⁰ v explicitní formulaci
3. Automatizovatelná část (zpětné vyhledání):

¹⁶ Podrobněji viz teoretická část MICHÁLEK, op. cit., s. 325. Jistě všichni známe nesmyslná rozhodnutí úřadů či soudů, kde je argumentace odůvodnění zjevně neimplikuje výrok rozhodnutí. Totéž se běžně děje v politickém systému. I v autoritativní právní argumentaci někdy můžeme nalézt vadu (měřeno převažující shodou diskursu), která má psychologickou příčinu. Za prvé se lidský mozek vyvinul tak, aby rozhodovaly automatické procesy včetně limbického systému (slon) a argumentace neokortexu (jezdec) tomu pomáhala, viz HAIDT, J.: *Morálka lidské mysli*. Nakladatelství dybbuk: Praha, 2013, s. 61 a následující. Druhý efekt cituje CARNEGIE, D.: *Jak získávat přátele a působit na lidi*. Nakladatelství Dobrovský, Praha, 2012, s. 174: „*J. Pierpont Morgan došel v jedné své analýze k závěru, že lidé mají obvykle dva důvody pro to, co udělali: První bývá ten, který zní dobře, a druhý je pak ten skutečný.*“

¹⁷ ŠTĚPÁN, J., op. cit., s. 17, a s tím korespondující motivace adresátů norem, viz MICHÁLEK, op. cit., 322.

¹⁸ PELÁNEK, R.: *Modelování a simulace komplexních systémů*. Brno: Masarykova univerzita, 2011, s. 45. Dostupné také z: <http://radekpelanek.cz/dokumenty/ms-web.pdf>.

¹⁹ ROSTAIN, T., et al., op. cit., s. 747, mluví v rámci designu expertních systémů o „základní otázce“ (*fundamental question*).

²⁰ DVOŘÁK, J., ŠVESTKA, J., ZUKLÍNOVÁ, M.: *Občanské právo hmotné 1*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 131.

- Ukázat, jak z elementárních norem sestavit řetězec vyplývání pro testovanou tezi
 - Provést pokračení řetězce vyplývání, kde je to možné
 - Zobrazit předcházející normy
 - Výběrem splněných podmínek hypotézy získat strukturu argumentu
4. Neautomatizovatelná část (aplikace práva):
- Subsumpce skutkových podstat u vybraných podmínek

V následujících částech stručně rozebírám relevantní ustanovení zákona, modeluji související elementární normu (kurzívou) a zapisuji elementární i složené normy pomocí vzorců.

3. HMOTNĚ PRÁVNÍ DŮVODY POSKYTNUTÍ INFORMACÍ

3.1 VYMEZENÍ TESTOVANÉ TEZE

Uvažme, že účelem modelu práva na informace je pomoci uživateli odpovědět na otázku, zda lze informace poskytnout.

Odpověď na tuto otázku, stejně jako to bývá u řady jiných důležitých otázek adresátů právních norem, není výslovně zakotvena v právním předpise, ale je nutné ji dovodit. Ačkoliv je volba libovolná, kvůli jednoduchosti může být často vhodnější formulovat otázky pozitivně, v tomto případě v souladu se základní otázkou občana jako primárního adresáta právních norem. Cílem adresáta normy totiž primárně bude dosáhnout poskytnutí informace, proto je na místě formulovat cíl, u jehož určení máme volnost, pozitivně.

Právo občana na informace je zakotveno v čl. 17 odst. 1, 5 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a informace se podle tohoto ustanovení poskytují, není-li stanoveno jinak, jak potvrdil i Ústavní soud.²¹ Čl. 17 odst. 4 Listiny vymezuje legitimní hodnoty, kvůli nimž lze omezit poskytování informací. Konkrétní podmínky pak stanoví zákon č. 106/1999

²¹ Nález Ústavního soudu sp. zn. III.ÚS 28/96 ze dne 16. 5. 1996.

Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, a související judikatura.

V případě práva na informace vycházím při zpracování modelu z komentáře Adama Furka a Lukáše Rothanzla,²² ale také novější judikatury. Zohledňuji také později provedené změny práva, vydání Obecného nařízení o ochraně osobních údajů (nařízení č. 2016/679, dále jen „GDPR“²³) a zákona č. 111/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zpracování osobních údajů (změnový zákon k GDPR).

Hlavní otázku, tedy zda bude požadovaná informace poskytnuta, lze reformulovat: jsou dány hmotněprávní důvody poskytnutí informace? Otázka vychází z ustanovení § 2 zákona o svobodném přístupu k informacím (zákon č. 106/1999 Sb., dále jen „InfZ“); dispozice příslušné normy je pak testovaná tezí. Protože pro tento článek je naplnění § 12 ústřední otázkou, mluvím o tam obsažené normě dále v článku také jako o „hlavní“ normě.

§ 12 InfZ

„Všechna omezení práva na informace provede povinný subjekt tak, že poskytne požadované informace včetně doprovodných informací po vyloučení těch informací, u nichž to stanoví zákon. (...)“

Toto základní ustanovení provádí zmíněný základní ústavní princip, že požadované informace se poskytují po vyloučení informací, u nichž to stanoví zákon. Do explicitní formulace tohoto ustanovení je však třeba převést i presupované části logického modelu práva, které vyplývají z významu pojmů a explikace sdělného textu právního předpisu. Zákon stanoví povinnost odepření různými výrazy, které lze shrnout pod doktrinní pojem hmotněprávních důvodů neposkytnutí informace, například „neposkytne“, „zákon se nevztahuje“, „ustanovení se netýká“, věta se nepoužije“, viz dále. Zvláštní pozornost je třeba věnovat fakultativnímu omezení práva

²² FUREK, A., ROTHANZL, L., op. cit.

²³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů).

na informace v § 11 odst. 1 InfZ, které je spojeno se správním uvážením, viz judikát citovaný u fakultativnosti odepření výše, z něhož vyplývá speciální test proporcionality doplňující hlavní normu.

3.2 EXPLICITNÍ FORMULACE NORMY

Pojem **elementární norma**,²⁴ označuje normu tvořenou následkem (konsekventem, typicky dispozicí), případně také předpokladem (antecedentem, hypotézou), který se skládá z jedné nebo více podmínek. Elementární norma může tvořit celou právní normu jako regulativ chování,²⁵ ale také může vyjadřovat jen některou její část (např. působnost jako část hypotézy, okolnosti a postupy zohledňované při aplikaci, které mohou původní význam ustanovení výrazně modifikovat).

K explicitní formulaci norem nejprve několik formálních poznámek, aby byl další text srozumitelný. Explicitní formulace norem jsou v tomto článku vysázeny kurzívou, abych je odlišil od zbytku textu. Aby byl zřetelný rozdíl označení právních ustanovení od právních norem, je za normou lomítko. Vyplývá-li z ustanovení více norem jako v tomto případě, používám římskou číslici, např. zde § 12/I. Lomítko i římskou číslici lze vynechat, nehrozí-li záměna.

Dispozici normy označíme *D*, hypotézu *H* a její jednotlivé podmínky číslovkami 1, 2, 3 atd.; podmínky jsou dále strukturované (nicméně norma níže zatím neobsahuje explicitní formulaci všech podmínek). V textu používám konvenci, že při vnořování připojuji další body, tedy například podmínku částečné informační povinnosti ve výčtu níže značím 5.2. Pokud je třeba odkazovat na část konkrétní normy § 12 InfZ/ v explikaci, používám syntaxi § 12/*D* InfZ pro dispozici, § 12/*H* InfZ pro hypotézu a § 12/5.2 InfZ pro podmínku 5.2 hypotézy.

Explicitním výčtem antecedentů z textu zákona lze normu § 12 InfZ shrnout²⁶ takto:

²⁴ BOGUSZAK a kol.: *Teorie práva*, op. cit., s. 83.

²⁵ Regulací chování pak v nejširším významu mám na mysli také pravidla regulující výklad či aplikaci jiných právních norem – v této souvislosti se také mluví o metanormách; srovnej můj předchozí článek, s. 337 an.

§ 12/ InfZ

Hmotněprávní důvody poskytnutí informace povinným subjektem jsou dány právě tehdy, pokud současně

1. **není pravda, že**
zákon se na poskytování informace nevztahuje
2. *informace se vztahuje k působnosti povinného subjektu*
3. **není pravda, že**
povinnost poskytovat informace se informace netýká
4. **není pravda, že**
povinný subjekt informaci neposkytne
5. **alternativně**
 1. *povinný subjekt má úplnou povinnost poskytovat informace*
 2. *je dána částečná informační povinnost povinného subjektu ve vztahu k informaci*
6. **alternativně**
 1. **není pravda, že**
povinný subjekt informaci může odepřít
 2. **současně**
 1. *povinný subjekt informaci může odepřít*
 2. *na odepření informace je legitimní zájem s ohledem na čl. 17 Listiny práv a svobod*
 3. *nutnost ochrany informace s ohledem na legitimní zájem s ohledem na konkrétní okolnosti převažuje nad právem na informace*

Norma má základní dvoudílnou strukturu logické funkce $H = H(1, \dots, 6) \Rightarrow D$. V § 12 InfZ/ je mezi D a H nejen vztah implikace \Rightarrow , ale též

²⁶ V tento okamžik jde o instruktivnost výkladu, takže nevylučuji, že jsou i další důvody odepření informace. Pokud jde o formalizaci explicitní formulace norem, během recenzního řízení k tomuto článku jsem se seznámil s tím, že obdobné metody byly použity ve tvorbě legislativy, viz ALLEN, Layman E.; ENGHOLM, C. Rudy. Normalized legal drafting and the query method. *J. Legal Educ.*, 1977, 29: 380.

ekvivalence $D \Leftrightarrow H$. Je tomu tak proto, že předpokládáme, že výčet důvodů odepření je úplný, protože jsme vyhledali všechny výskyty v legislativním textu a judikatuře. Nicméně důkladnějším rozbořem, např. rozepsáním implicitních podmínek vyplývajících z působnosti normy, by patrně bylo možné najít další podmínky. Pro $D \Rightarrow H$ platí také obměněná implikace $\neg H \Rightarrow \neg D$. Tím bychom dostali formulaci bližší legislativnímu textu, ale z hlediska použitelnosti pro adresáta norem o něco méně názornou.

Logickou strukturu (vzorec) normy můžeme také zachytit podrobněji. Podobně jako u chemických sloučenin, tak i u prvků hypotézy určité normy můžeme uvést funkční a strukturní vzorec, které mohou být užitečné z hlediska stručnosti, použití logických operací nebo znázornění struktury.

3.3 FUNKČNÍ VZOREC

Plnou logickou strukturu výše uvedené hypotézy H lze vystihnout funkčním vzorcem (dispozici normy pro jednoduchost vynecháváme):

$$\S 12 \text{ InfZ: } H = 1 \ \& \dots \ \& \ 4 \ \& \ (5.1 \ | \ 5.2) \ \& \ [\ 6.1 \ | \ (\ 6.2.1 \ \& \ \dots \ \& \ 6.2.3 \) \],$$

kde $\&$ je symbol operace současného splnění (logického násobení) a $|$ je symbol operace alternativy (logického sčítání).

3.4 STRUKTURNÍ VZOREC

Logickou strukturu $\S 12$ lze zapsat do grafu, ve kterém vybíráme pro platný argument právě jednu cestu zleva doprava, který je strukturním vzorcem normy:

$$\S 12 \text{ InfZ: } \quad \text{---} 1 \text{ ---} \dots \text{ ---} 4 \quad \left\langle \begin{array}{l} 5.1 \\ 5.2 \end{array} \right\rangle \text{---} \left\langle \begin{array}{l} 6.1 \\ 6.2.1 \text{ ---} \dots \text{ ---} 6.2.3 \end{array} \right\rangle$$

4. POSKYTNUTÍ UTAJOVANÉ INFORMACE

Vezmu si nejprve za příklad jeden z jednodušších, a to vyluku z práva na informace ve vztahu k utajovaným informacím. V níže uvedeném výčtu

jsem shromáždil relevantní ustanovení pro posouzení otázky, jaké informace lze z hlediska informačního práva hmotného poskytnout. Velká část obsahu je v zákoně č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací, v účinném znění (dále jen „ZUI“).

§ 7 InfZ

„Je-li požadovaná informace v souladu s právními předpisy označena za utajovanou informaci, k níž žadatel nemá oprávněný přístup, povinný subjekt ji neposkytne. (...)“

Explicitní formulace:

*Povinný subjekt neposkytne informaci, **pokud současně***

- informace je označena za utajovanou informaci
- žadatel nemá oprávněný přístup k informaci
- informace je označena za utajovanou informaci v souladu s právními předpisy

Funkční vzorec této normy zapisujeme:

§ 7/I. InfZ: $H = 1 \ \& \dots \ \& \ 3.$

§ 2 ZUI písm. a)

„Pro účely tohoto zákona se rozumí

a) utajovanou informací informace v jakékoliv podobě zaznamenaná na jakémkoliv nosiči označená v souladu s tímto zákonem, jejíž vyzrazení nebo zneužití může způsobit újmu zájmu České republiky nebo může být pro tento zájem nevýhodné, a která je uvedena v seznamu utajovaných informací,“

*Informace je označena za utajovanou informaci v souladu s právními předpisy **právě tehdy, pokud současně***

1 *alternativně*

1. *vyzrazení nebo zneužití informace může způsobit újmu zájmu České republiky*

2. vyzrazení nebo zneužití informace může být pro zájem České republiky nevýhodné

2 informace je druhu, který je uveden v seznamu utajovaných informací podle nařízení vlády č. 522/2005 Sb., kterým se stanoví seznam utajovaných informací

Obdobně u výše uvedených případů můžeme uvést funkční a strukturní vzorce této elementární normy:

§ 2 písm. a) ZUI: $H = (1.1 \mid 1.2) \& 2.$

§ 3 ZUI

„Újmou zájmu České republiky se pro účely tohoto zákona rozumí poškození nebo ohrožení zájmu České republiky.“

Tato norma je legální definicí pojmu újma zájmu České republiky, se kterým pracují jiné normy (§ 2 písm. a) ZUI) a je možné tuto definici do těchto norem přímo dosadit.

Vyzrazení nebo zneužití informace může způsobit újmu zájmu České republiky právě tehdy, pokud vyzrazení nebo zneužití informace může způsobit poškození nebo ohrožení zájmu České republiky

4.1 ŘETĚZEC VYPLÝVÁNÍ

Je zřejmé, že uvedená ustanovení na sobě nejsou nezávislá, ale konsekventy elementárních norem splývají s antecedenty jiných norem, tedy normy na sebe navazují a tvoří řetězec vyplývání navazujících norem (normativní komplex), který je druhem sekvence.²⁷ Návaznost norem označuji symbolem implikace nahoru „ \Uparrow “ od konsekventu předcházející normy směrem k antecedentu navazující normy (prostřední část). Dvě navazující normy lze složit, tedy z tranzitivity implikace (hypotetického sylogismu) odvodit, že z hypotézy předcházející normy vyplývá dispozice navazující normy, a výsledná norma bude také platná.

²⁷ ŠPIRUDA, op. cit., s. 61 a násl. K uvedené úvaze je třeba dodat, že v návaznosti (dosazení) musí být zachován i normativní mód, tedy nelze zaměňovat výroky o bytí a mětí.

Pokráčení řetězce vyplývání. Je však třeba říci, že dvě navazující elementární normy obecně nelze jednou složenou normou *ekvivalentně* nahradit, aby byla zachována informační hodnota. Vypuštěním prostřední části se totiž ztrácí možnost, aby byla tato část naplněna jiným způsobem. Přitom v obecném popisu musíme počítat s tím, že právní řád může obsahovat alternativní způsoby naplnění hypotézy navazující normy, ať už z jiných právních norem či napřímo.

- **Ekvivalence.** Pokud tomu však není a implikace je současně ekvivalencí, kterou značíme „ \Leftrightarrow “, například pokud je předcházející norma zákonnou definicí nebo jedinou normou s danou prostřední částí jako konsekventem, lze řetězec vyplývání *pokrátit*, podobně jako se krátí zlomky, a získat tak složenou normu.
- **Jednostranná implikace.** Naopak typicky nepůjde pokrácení provést u zákonných domněnek, kdy lze naplnit hypotézu navazující normy také napřímo nebo existuje více norem s danou prostřední částí jako konsekventem. V takovém případě je vhodné pracovat s řetězcem vyplývání bez pokrácení.

Pokud navazující elementární normy uspořádáme pod sebe (najdeme je zpětným vyhledáváním neboli *backtrackingem*), dostaneme následující řetězec vyplývání, který zachycuje explicitní formulaci právní normy:

§ 7/I InfZ (normativní komplex)

*Povinný subjekt neposkytne informaci, **pokud** současně*

1. *informace je označena za utajovanou informaci*
2. *žadatel nemá oprávněný přístup k informaci*
3. *informace je označena za utajovanou informaci v souladu s právními předpisy*

\Leftrightarrow § 2 ZUI

*Informace je označena za utajovanou informaci v souladu s právními předpisy **právě tehdy, pokud** současně*

1. **alternativně**

1. *vyzrazení nebo zneužití informace může způsobit újmu zájmu České republiky*

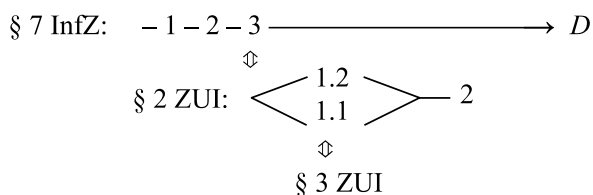
⇕ § 3 ZUI

Vyzrazení nebo zneužití informace může způsobit újmu zájmu České republiky **právě tehdy, pokud** vyzrazení nebo zneužití informace může způsobit poškození nebo ohrožení zájmu České republiky

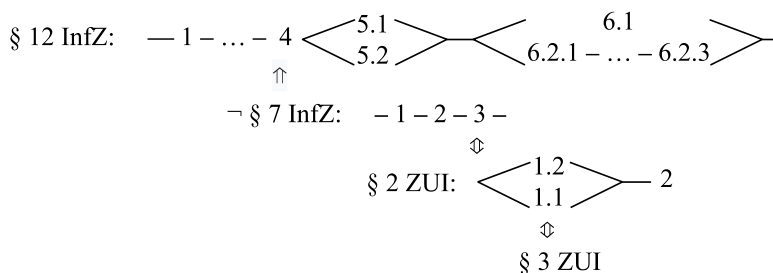
2. vyzrazení nebo zneužití informace může být pro zájem České republiky nevýhodné

2. informace je druhu, který je uveden v seznamu utajovaných informací podle nařízení vlády č. 522/2005 Sb., kterým se stanoví seznam utajovaných informací

Tento normativní komplex můžeme zapsat pomocí strukturního vzorce následovně:



Analogicky můžeme tento výsledek označit do strukturního vzorce právní normy, kde je formulace explicitní vzhledem k podmínce 4 hypotézy hlavní normy:



příčemž v tomto strukturním vzorci značí symbol „-“ negaci dané strukturní části. V tomto případě vyjadřuje, že jako podmínka 4 v hypotéze hlavní normy vystupuje negace konsekventu normy § 7 InfZ. Tímto způsobem by bylo analogicky možné znázornit úplnou explicitní formulaci § 12 InfZ.²⁸

Jak jsem uvedl v části o hmotněprávních důvodech poskytnutí informace, pro dovození toho, že má být informace odepřena z důvodu utajení (možná teze povinného subjektu), stačí ukázat splnění negace podmínky 4 hlavní normy, tedy splnění hypotézy § 7 InfZ.

Pokud provedeme výše naznačené pokrácení, tedy zohledníme vždy poslední antecedent v každé předcházející ekvivalentní normě, dostaneme následující složenou normu:

§ 7 InfZ/ (pokrácená složená norma)

*Povinný subjekt neposkytne informaci, **pokud** současně*

1. *informace je označena za utajovanou informaci*
2. *žadatel nemá oprávněný přístup k informaci*
3. **alternativně**
 1. *vyzrazení nebo zneužití informace může způsobit poškození nebo ohrožení zájmu České republiky*
 2. *vyzrazení nebo zneužití informace může být pro zájem České republiky nevýhodné*
4. *informace je druhu, který je uveden v seznamu utajovaných informací podle nařízení vlády č. 522/2005 Sb., kterým se stanoví seznam utajovaných informací*

Ke složené normě můžeme také dospět úpravou funkčního vzorce, tj. dosazením:

²⁸ Jak to tak bývá, situace je ve skutečnosti ještě složitější, protože § 12 ve skutečnosti nelze takto zjednodušeně aplikovat, protože jeho dikce nemluví o jediné informaci, která se posuzuje, ale předvídá proces vyloučení informací, kde jsou hmotněprávní důvody odepření informace. Proto musí povinný subjekt posuzovat, která část požadované informace vykazuje tuto překážku a pouze v tomto rozsahu nelze informace poskytnout.

$$\begin{aligned}
 \S 7 \text{ InfZ: } H &= 1 \ \& \ 2 \ \& \ 3 \\
 &= 1 \ \& \ 2 \ \& \ (\S 2 \text{ písm. a ZUI/ (1.1 | 1.2) } \ \& \ 2) \\
 &= 1 \ \& \ 2 \ \& \ (\S 3/ \text{ZUI | } \S 2 \text{ písm. a ZUI/1.2) } \ \& \\
 &\quad \& \ \S 2 \text{ písm. a ZUI/2),}
 \end{aligned}$$

přičemž je použita konvence, že u písmen v označení normy se ve vzorci nepíše závorka, aby nedocházelo k záměně s logickými závorkami, a číslo podmínky vždy odkazuje k poslední zmíněné normě na dané úrovni uzávěrování.

Výsledná složená norma má po pokrácení podstatně jednodušší strukturu:

$$\S 7 \text{ InfZ: } H = 1 - 2 \left\langle \begin{array}{l} \S 3 \text{ ZUI/} \\ \S 2 \text{ písm. a ZUI/1.2} \end{array} \right\rangle \S 2 \text{ písm. a ZUI/2}$$

Úředníkovi, který má hypotézu informaci z důvodu utajení neposkytnout, pak zbývá pouze ověřit a odůvodnit, že jsou naplněny podmínky pokrácené hypotézy a má vysokou míru jistoty, že vydá rozhodnutí se správnou strukturou argumentu. Přitom požadovaný počet podmínek hypotézy je nejmenší možný. Tím není vyloučeno, že špatně zjistí skutkový stav či pochybí při subsumpci skutkového stavu nebo bude mít nesprávný právní názor.

5. POSKYTNUTÍ INFORMACE O PLATU

Velmi častý důvod pro odepření informací v podobě ochrany osobních údajů má nejsložitější právní úpravu, přičemž pro názornost se soustředím na ve veřejném prostoru populární problém poskytování informací o platech zaměstnanců veřejné správy. Úředník reprezentující povinný subjekt musí aplikovat informační zákon, přímo použitelné nařízení GDPR, prováděcí zákon č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů, zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě (dále jen „ZFK“) a judikaturu Ústavního a Nejvyššího správního soudu.

§ 8a odst. 1 InfZ

„Informace týkající se osobnosti, projevů osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobní údaje povinný subjekt poskytne jen v souladu s právními předpisy, upravujícími jejich ochranu.“

Jde o alternativní podmínku hlavní normy, která se týká ochrany soukromí, přičemž ji nebudeme rozepisovat celou, nýbrž se zaměříme zejména na otázku poskytování informací o platech. Při formulaci § 8a odst. 1 můžeme vzít v úvahu výjimku uvedenou v odstavci 3 anebo tuto výjimku řešit zvlášť. Elementární normu lze v první zmíněné možné explikaci formulovat takto:

*Povinný subjekt neposkytne informaci, **pokud** současně*

1 alternativně

- 1. informace se týká osobnosti, projevů osobní povahy nebo soukromí fyzické osoby*
- 2. informace je osobním údajem*

2 poskytnutí informace by bylo v rozporu s právním předpisem, který upravuje její ochranu

3 není pravda, že alternativně

- 1. pro informaci je stanovena výjimka týkající se příjemců veřejných prostředků*
- 2. pro informaci je stanovena výjimka týkající se veřejně činných osob*

Funkční vzorec této normy lze zapsat:

$$\text{§ 8a odst. 1/ InfZ: } H = (1.1 \mid 1.2) \ \& \ 2 \ \& \ \neg (3.1 \mid 3.2) \quad (*)$$

čl. 4 bod 1 nařízení GDPR

„Pro účely tohoto nařízení se rozumí osobními údaji veškeré informace o identifikované nebo identifikovatelné fyzické osobě (dále jen „subjekt údajů“); identifikovatelnou fyzickou osobou je fyzická osoba, kterou lze přímo či nepřímo

identifikovat, zejména odkazem na určitý identifikátor, například jméno, identifikační číslo, lokační údaje, síťový identifikátor nebo na jeden či více zvláštních prvků fyzické, fyziologické, genetické, psychické, ekonomické, kulturní nebo společenské identity této fyzické osoby“

Tuto definici je nutné rozvést do dvou elementárních norem (část před středníkem a po), které definují pojmy použité v jiných právních předpisech, a to osobní údaje a subjekt údajů. Elementární normy označíme římskými číslicemi.

I.

Informace je osobním údajem právě tehdy, pokud současně

1. *informace je o fyzické osobě*
2. *alternativně*
 1. *fyzická osoba je identifikovaná*
 2. *fyzická osoba je identifikovatelná*

II.

Fyzická osoba je identifikovatelná právě tehdy, pokud

fyzickou osobu lze přímo či nepřímo identifikovat, zejména odkazem na určitý identifikátor, například jméno, identifikační číslo, lokační údaje, síťový identifikátor nebo na jeden či více zvláštních prvků fyzické, fyziologické, genetické, psychické, ekonomické, kulturní nebo společenské identity této fyzické osoby

§ 8b odst. 1, 3 InfZ

„Povinný subjekt poskytne základní osobní údaje o osobě, které poskytl veřejné prostředky.“

Uvedené ustanovení je výjimkou *lex specialis* z pravidla § 8a, které je samo výjimkou z poskytování informací. Proto je vhodné tuto výjimku formulovat explicitně, přičemž je nutné zohlednit ustanovení odstavce 2 (vý-

jimka z výjimky z výjimky), a to výslovným odkazem. Judikaturou²⁹ bylo dovozeno, že plat poskytnutý zaměstnanci za jeho práci státem, je nutné považovat za poskytnuté veřejné prostředky.

Pro informaci je stanovena výjimka týkající se příjemců veřejných prostředků právě tehdy, pokud

současně

1. *informace je základním osobním údajem o osobě*
2. *povinný subjekt poskytl příjemci veřejné prostředky*
3. **není pravda, že**

na informaci se výjimka týkající se příjemců veřejných prostředků nevztahuje

§ 8b odst. 2 InfZ

„Ustanovení [§ 8b] odstavce 1 se nevztahuje na poskytování veřejných prostředků podle zákonů v oblasti sociální, poskytování zdravotních služeb, hmotného zabezpečení v nezaměstnanosti, státní podpory stavebního spoření a státní pomoci při obnově území.“

Na informaci se výjimka týkající se příjemců veřejných prostředků nevztahuje, pokud

informace se týká jen poskytování veřejných prostředků podle zákonů v oblasti sociální, poskytování zdravotních služeb, hmotného zabezpečení v nezaměstnanosti, státní podpory stavebního spoření nebo státní pomoci při obnově území

§ 8b odst. 3 InfZ

„Základní osobní údaje podle odstavce 1 se poskytnou pouze v tomto rozsahu: jméno, příjmení, rok narození, obec, kde má příjemce trvalý pobyt, výše, účel a podmínky poskytnutých veřejných prostředků.“

Informace je základním osobním údajem o osobě, pokud

²⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2011, č. j. 5 As 57/2010-79, s. 7.

informace je jménem, příjmením, rokem narození, obcí, kde má fyzická osoba trvalý pobyt, nebo výše, účel či podmínka poskytnutých veřejných prostředků fyzické osobě

§ 2 písm. a), g) ZFK

„Pro účely tohoto zákona se rozumí

a) orgánem veřejné správy organizační složka státu, která je účetní jednotkou podle zvláštního právního předpisu, státní příspěvková organizace, státní fond, územní samosprávný celek, městská část hlavního města Prahy, příspěvková organizace územního samosprávného celku nebo městské části hlavního města Prahy a jiná právnická osoba zřízená k plnění úkolů veřejné správy zvláštním právním předpisem nebo právnická osoba zřízená na základě zvláštního právního předpisu, která hospodaří s veřejnými prostředky, (...)

g) veřejnými prostředky veřejné finance, věci, majetková práva a jiné majetkové hodnoty patřící státu nebo jiné právnické osobě uvedené v písmenu a),“

Skutečnost, že se má použít zákon o finanční kontrole vyplývá z citovaného judikátu NSS. Uvedené ustanovení můžeme s ohledem na strukturu a přehlednost rozdělit do dvou elementárních norem:

Povinný subjekt poskytl příjemci veřejné prostředky právě tehdy, pokud současně

- 1 *povinný subjekt poskytl příjemci veřejné finance, věci, majetková práva nebo jinou majetkovou hodnotu*
- 2 *majetková hodnota patřila před poskytnutím státu nebo jiné právnické osobě, která je orgánem veřejné správy ve smyslu zákona o finanční kontrole*

Majetková hodnota patřila před poskytnutím státu nebo jiné právnické osobě, která je orgánem veřejné správy ve smyslu zákona o finanční kontrole, pokud

majetková hodnota patřila před poskytnutím státu nebo státní příspěvkové organizaci, státnímu fondu, územnímu samosprávnému celku, městské části

hlavního města Prahy, příspěvkové organizaci územního samosprávného celku nebo městské části hlavního města Prahy nebo jiné právnické osobě zřízené k plnění úkolů veřejné správy zvláštním právním předpisem nebo právnické osobě zřízené na základě zvláštního právního předpisu, která hospodaří s veřejnými prostředky

Vzhledem k odlišnostem v judikatuře a ve správní praxi (různé názory ÚOOÚ, MVČR, NSS, ÚS)³⁰ je nezbytné, aby autor komentáře interpretoval rozhodnou judikaturu. S ohledem na postavení Ústavního soudu v čl. 89 odst. 2 Ústavy jsem zvolil doplnění souboru těchto zákonných norem o závěry judikatury ÚS, i když nejsou obsaženy v zákoně a jsou zřejmým extenzivním dotvářením práva ze strany senátu Ústavního soudu.

Platový nález³¹

„Před poskytnutím informací o platu a odměnách zaměstnance, vyžádaných žadatelem na základě ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, je nezbytné provést test proporcionality a v jeho rámci posoudit zejména, zda poskytnutí informací je klíčové pro výkon práva žadatele na svobodu projevu, přičemž je třeba zejména zkoumat, zda účelem vyžádání informace je přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu, informace samotná se týká veřejného zájmu, žadatel o informaci plní úkoly či poslání dozoru veřejnosti či roli tzv. „společenského hlídacího psa“, informace existuje a je dostupná.“ Poslední 2 podmínky existence a dostupnosti můžeme vypustit z hlediska redundance, protože jde o samostatný důvod odepření informací.³² Judikát v podstatě modifikuje okruh informací poskytovaných podle § 8b odst. 1, tedy lze ho navázat na podmínku § 8b odst. 1/3.³³

³⁰ Srovnej například přehled PÍŠA, R.: „Poskytování informací o platech - případová studie soudů na volném poli.“ *Správní právo*, číslo 8/2018, s. 489 a násl.

³¹ Bod 33 nálezu Ústavního soudu ze dne 3. 4. 2018, sp. zn. IV. ÚS 1200/16, bod 125 nálezu ÚS ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16 („platového nálezu“).

³² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2012, sp. zn. 1 As 141/2011, bod 19. Obě zmíněné podmínky však jsou dále vnitřně strukturované, např. u neexistence nesmí být dovoditelná povinnost informací disponovat.

³³ Samozřejmě bychom mohli jít ještě dále a navázat na tento judikát i upřesňující judikaturu NSS, např. rozsudek ze dne 27. 5. 2020, sp. zn. 2 As 88/2019, body 28 a 30.

I.

Pokud se má povinný subjekt rozhodovat, zda poskytnout informace o platu a odměnách zaměstnance na základě zákona, je povinen provést test proporcionality podle platového nálezu (viz výše).

II.

*Na informaci se výjimka týkající se příjemců veřejných prostředků nevztahuje, **pokud***

současně

- 1 *byl proveden test proporcionality předvídaný platovým nálezem*
- 2 *poskytnutí požadované informace by bylo podle platového nálezu nepřiměřené*

III.

*Poskytnutí požadované informace by bylo podle platového nálezu nepřiměřené, **právě tehdy pokud***

není pravda, že

současně

- 1 *poskytnutí informací je klíčové pro výkon práva žadatele na svobodu projevu*
- 2 *účelem vyžádání informace je přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu*
- 3 *informace samotná se týká veřejného zájmu*
- 4 *žadatel o informaci plní úkoly či poslání dozoru veřejnosti či roli tzv. společenského hlídačského psa*

Výše uvedené normy lze opět navázat na sebe a pokrátit, čímž dostaneme následující alternativu hypotézy hlavní normy:

§ 8a odst. 1/ InfZ (pokrácená složená norma)

*Povinný subjekt neposkytne informaci, **pokud***

současně

1 ***alternativně***

1. *informace se týká osobnosti, projevů osobní povahy nebo soukromí fyzické osoby*

2. současně

1. informace je o fyzické osobě

2. alternativně

1. fyzická osoba je identifikovaná

2. fyzickou osobu lze přímo či nepřímo identifikovat, zejména odkazem na určitý identifikátor, například jméno, identifikační číslo, lokační údaje, síťový identifikátor nebo na jeden či více zvláštních prvků fyzické, fyziologické, genetické, psychické, ekonomické, kulturní nebo společenské identity této fyzické osoby

2 poskytnutí informace by bylo v rozporu se právním předpisem, který upravuje její ochranu

3 **není pravda, že alternativně**

1. současně

1. informace je jménem, příjmením, rokem narození, obcí, kde má fyzická osoba trvalý pobyt, nebo výše, účel či podmínka poskytnutých veřejných prostředků fyzické osobě

2. současně

1. povinný subjekt poskytl příjemci veřejné finance, věci, majetková práva nebo jinou majetkovou hodnotu

2. majetková hodnota patřila před poskytnutím státu nebo státní příspěvkové organizaci, státnímu fondu, územnímu samosprávnému celku, městské části hlavního města Prahy, příspěvkové organizaci územního samosprávného celku nebo městské části hlavního

města Prahy nebo jiné právnické osobě zřízené k plnění úkolů veřejné správy zvláštním právním předpisem nebo právnické osobě zřízené na základě zvláštního právního předpisu, která hospodaří s veřejnými prostředky

3. není pravda, že alternativně

1. informace se týká jen poskytování veřejných prostředků podle zákonů v oblasti sociální, poskytování zdravotních služeb, hmotného zabezpečení v nezaměstnanosti, státní podpory stavebního spoření nebo státní pomoci při obnově území

2. současně

1. byl proveden test proporcionality předvídaný platovým nálezem

2. není pravda, že současně

1. poskytnutí informací je klíčové pro výkon práva žadatele na svobodu projevu

2. účelem vyžádání informace je přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu

3. informace samotná se týká veřejného zájmu

4. žadatel o informaci plní úkoly či poslání dozoru veřejnosti či roli tzv. společenského hlídacího psa

2. pro informaci je stanovena výjimka týkající se veřejně činných osob

Funkční vzorec hypotézy řešené alternativy v hypotéze hlavní normy dostaneme tak, že do vzorce pro § 8a odst. 1 označeného (*) dosadíme výše zmíněné ekvivalence:

$$\begin{aligned}
 H &= (1.1 \mid 1.2) \& 2 \& \neg (3.1 \mid 3.2) \\
 &= (1.1 \mid \text{čl. 4 bod 1/I./1 GDPR} \& (\text{čl. 4 bod 1/I./2.1} \mid \text{čl. 4 bod 1/II. GDPR}) \\
 &\quad \& 2 \& \neg (\text{§ 8b odst. 3 InfZ} \& (\text{§ 2 písm. g/1 ZFK} \& \text{§ 2 písm. a}) \& \\
 &\quad \neg (\text{§ 8b odst. 2 InfZ} \mid (\text{Platový nále z/II./1} \& \text{Platový nále z/III.}))
 \end{aligned}$$

Podle výše vyložených principů by bylo možné nakreslit i strukturální vzorec příslušné hypotézy včetně relevantních navázaných předcházejících norem (§ 2 ZFK) a rovněž zakreslit vztah k podmínce hypotézy hlavní normy § 12/4 InfZ.

Současně by také bylo možné vedle zmíněného pokrácení příslušnou logickou funkcí zjednodušit, např. zploštěním vnořených výětů stejného typu díky asociativnosti operace, vyrušením dvojité negace, propagací negace až směrem k literálům díky využití de Morganových vzorců, roznásobením složených výrazů pomocí distributivního zákona až po případné převedení do disjunktivní normální formy,³⁴ což však může vytvářet neprakticky dlouhé výrazy. Optimalizace výrazu je otázkou na samostatné pojednání; cílem je vždy najít vyjádření co nejméně náročné na praktické použití.

6. ROZHODNUTÍ O ODMÍTNUTÍ ŽÁDOSTI O INFORMACE

Správní orgán vydává rozhodnutí o odepření informace při naplnění hypotézy normy, která vyplývá z následujícího ustanovení:

§ 15 odst. 1 InfZ

„Pokud povinný subjekt žádosti, byť i jen zčásti, nevyhoví, vydá ve lhůtě pro vyřízení žádosti rozhodnutí o odmítnutí žádosti, popřípadě o odmítnutí části žádosti, s výjimkou případů, kdy se žádost odloží.“

³⁴ WEISSTEIN, E. W. „Disjunctive Normal Form.“ From MathWorld – A Wolfram Web Resource. Dostupný z: <https://mathworld.wolfram.com/DisjunctiveNormalForm.html> [cit. 2020-10-25].

Zjednodušeně řečeno je hypotézou této normy, že jsou dány hmotně-právní důvody pro odepření informace. Splněním podmínek pro vydání rozhodnutí se dostáváme do relativně složitého režimu § 20 odst. 4 písm. a) InfZ, podle kterého se rozhodnutí vydává podle zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „SpŘ“). Modelování celého správního procesu by překročilo rozsah tohoto článku, opět tedy využiji autorské licence a model zjednoduším.

*Povinný subjekt je povinen vydat ve lhůtě pro vyřízení žádosti rozhodnutí o odmítnutí žádosti, **pokud***

současně

1. není pravda, že

povinný subjekt žádosti zcela vyhověl

2. není pravda, že

povinný subjekt žádost odložil

Z výše uvedeného popisu je patrné, že dispozice hlavní normy určuje, jak se má povinný subjekt zachovat, tedy pokud jsou hmotněprávní důvody, má informace poskytnout čili z procesního hlediska žádosti vyhovět. Do § 15 odst. 1 InfZ pak nevstupuje jako hypotéza 1 konsekvent hlavní normy, nýbrž jeho realizace (otázky mětí a bytí je třeba oddělit). Případné porušení normy pak zakládá následky v řízení o odvolání. Povinný subjekt má celou řadu dalších povinností stanovených správním řádem. Správní orgán je např. povinen zjistit skutečný stav věci.³⁵ Dále má rozhodnutí povinné náležitosti.

§ 68 odst. 2 SpŘ věta první

„Ve výrokové části se uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků podle § 27 odst. 1.“

³⁵ Stav věci se zjišťuje typicky dokazováním, které je upraveno právem. Současně určitý stav věci je nutný pro určení rozhodného práva (působnosti předpisu). V aplikaci tedy pracujeme s určitou redukcí - pokud jde o právo, pak s výsekem použitelného práva, a pokud jde o skutkový stav, tak s dle práva zjištěnou podobou právně významného úseku reality v dané věci. Tato nuance v propojení práva a skutkového stavu v praxi nepůsobí velké problémy. Je však nezbytné na ni nezapomínat, pokud chceme popsat řešení určité věci před dalším orgánem.

Podle závěru Ministerstva vnitra³⁶ „předmětem řízení je rozhodování o právech a povinnostech účastníků řízení na základě zjištěného skutkového stavu.“ Ve výrokové části má tedy být uveden výrok o tom, že se žádost odmítá a uvedeno právní ustanovení, podle kterého bylo rozhodnuto (typicky se uvádí pouze označení ustanovení podmínky hlavní normy zakládající hmotněprávní důvod odepření).

Povinný subjekt je povinen uvést ve výrokové části rozhodnutí, že byla žádost odmítnuta, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků podle § 27 odst. 1, pokud

vydává správní rozhodnutí o odmítnutí žádosti.

6.1 ARGUMENTACE SPRÁVNÍHO ROZHODNUTÍ A INDIVIDUALIZACE NORMY

§ 68 odst. 3 SpŘ věta první

„V odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.“

Zaměříme se nyní na logickou vrstvu argumentace.³⁷ Důvody rozhodnutí a úvahy, kterými se přitom řídil, a to jak v hodnocení skutkového stavu, tak při výkladu právních předpisů, lze shrnout tak, že správní orgán potřebuje k danému výroku o povinnosti individualizované vůči osobě identifikovat složenou právní normu $N: H(1, 2, 3, \dots) \Rightarrow D$, která má příslušnou dispoziční, a ověřit naplnění relevantních podmínek složené právní normy 1, 2, ..., k. Dostáváme se tak za hranice výrokové logiky k logice predikátové, nicméně vypomůžeme si platným úsudkem, že platí-li dané tvrzení obecně

³⁶ Ministerstvo vnitra, poradní sbor ke správnímu řádu. Závěr č. 62 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 26. 11. 2007.

³⁷ PRAKKEN, H., SARTOR, G. „The Role of Logic in Computational Models of Legal Argument: A Critical Survey.“ *Lecture Notes in Computer Science*, 2002, s. 345.

pro všechny případy, pak platí i pro konkrétní případ, jehož se týká rozhodnutí. Formálně je celý argument dán trojicí podmínek:

Argument zdůvodňuje, že osoba má povinnost jednat způsobem uvedeným v určité dispozici normy,

pokud současně

1. *platí pokrácená složená norma $N: H(1, 2, 3, \dots) \Rightarrow D$,*
2. *taková norma N je na individuální případ použitelná,*
3. *jsou splněny podmínky 1, ..., k , které při dosazení do logické funkce příslušné normy vedou k pravdivému závěru.*

Argument typicky zahrnuje soubor podmínek, které mají být splněny kumulativně $A: 1 \ \& \dots \ \& \ k \Rightarrow D$; z každé dílčí alternativy hypotézy normy vstupuje do argumentu pouze jedna podmínka.³⁸

Odůvodnění by tudíž mělo obsahovat seznam podmínek hypotézy s ohledem na povinnost správního orgánu zjistit skutečný stav věci. Skutková tvrzení a tvrzení o prokázání skutečností důkazy jsou předpoklady individualizovaných norem.³⁹ Po konstrukci důkazního řetězce můžeme dovést plně explicitní formulaci argumentu, na základě kterého bude vydáno rozhodnutí v konkrétním případě. Protože taková konstrukce není sdělná, postačí ve většině případů prezentovat podstatu argumentu. Presumování některých částí argumentu však může na druhé straně vytvářet argumentační mezery a způsobovat vady, které činí argument napadnutelným.

Obdobným způsobem lze pokračovat ve vztahu k odvolání, které napadá vady argumentu v rozhodnutí nebo postup, který mu předcházel. Vadou argumentu může být, že rozhodnutí uvádí neúplnou normu, tedy vynechává některou alternativu (využitelnou námitkou), která může závěr argumentu zvrátit, případně nesprávně pracuje s domněnkou, netvrdí splnění určité nezbytné podmínky či ho sice tvrdí, ale nedokazuje, ač je nezbytné ji

³⁸ Není však vyloučeno, aby argument z důvodů nejistoty či opatrnosti zahrnoval i některé alternativní cesty. Výjimečně může být postaveno na jisto, že některá z alternativ nastala, ale není známo která. To v podstatě koresponduje se situací, kdy pracujeme s normou, u které nedošlo k rozvinutí některé podmínky do alternativ.

³⁹ Viz § 52 správního řádu věta druhá, podle níž správní orgán vždy provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci.

dokázat. Nicméně podrobný rozpis je vzhledem k rozsahu správního řádu nad možností tohoto článku.

6.2 PRÁCE S VYVRATITELNOSTÍ

V předchozí podkapitole jsem naznačil místa, která činí argument napadnutelným a vedou k nezbytné relativnosti právních závěrů a nutnosti zajistit autoritativnost právních závěrů procedurálně, tedy ve sporech s více instancemi. Můžeme jistě formulovat jednotlivé podmínky hypotézy a usilovat o explicitní zachycení výjimek z dané normy přidáním dalších podmínek do její hypotézy. Takový model se však stále jeví jako poněkud nepřiměřeně zužující. Už proto, že jak jsem vysvětlil,⁴⁰ pracujeme vždy s výsekem práva, takže nemusíme postihnout jiný předpis, z něhož vyplývá jiná rozhodná norma. Navíc může být předpis nepřímo novelizován v budoucnu, případně judikaturou vyložen tak, že ho modifikují obecné principy dobrých mravů, zákazu zneužití práva⁴¹ apod. To je tedy určitým omezujícím faktorem výše uvedeného modelu, který pracuje s explicitními formulacemi norem na úrovni gramatických vět.

Proto by bylo přiléhavější právní logiku modelovat jako součást praktického uvažování vycházející z přirozeného jazyka. Věda ovšem bohužel dosud nedisponuje zcela spolehlivým a prakticky použitelným modelem přirozeného jazyka. Patrně nejlépe lze logickou strukturu právního argumentu vystihnout zamítnutelným usuzováním (*defeasible reasoning*).⁴² Podstatou zamítnutelného usuzování je skutečnost, že obsah výroků může být dále modifikován, např. specifitějším výrokem, takže z čistě logického pohledu by nastal spor, ale při zamítnutelném usuzování se upřednostní relevantní námitka, byť není výslovně předvídána. Zamítnutelné usuzování patří do rodiny nemonotónních logik, tedy logik, kde z rozšířené množiny výroků již nelze nutně vyvodit tytéž výroky. Zamítnutelné usuzování je v právu běžné, přičemž konflikty mezi normami se řeší pravidly jako *lex*

⁴⁰ MICHÁLEK, op. cit., s. 334.

⁴¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2014, č. j. 6 As 68/2014-21.

⁴² ONDRÁČEK, T., ŠTĚPÁNEK, J.: *Nástin koncepce adaptivních logik*. Pro-Fil, vol. 17, no. 1 (2016). ISSN 1212-9097, s. 16–35.

specialis. Vedle toho v oblasti argumentace vzniká díky zamítnutelnému usuzování možnost určitý výrok o právu či o struktuře argumentu (tj. výrok o platnosti řetězce vyplývání) vyvrátit protiargumentem, např. že existuje ten a ten nový předpis, obecný princip či judikát anebo chyba znevěrohodňující závěr. Tyto úvahy pak již v podstatě patří do dialektické vrstvy argumentace.⁴³

Nevýhoda zamítnutelného usuzování na druhé straně spočívá v tom, že ho dnes nelze bez dalšího jednoduše modelovat na počítači (či pouze částečně např. koncept *negation as failure* v Prologu⁴⁴), protože jde o postup interpretační, založený mimo jiné na hodnotových úvahách člověka, diskurzu a procedurálním rozměru argumentace. Proto model zachycuje zkoumaný výsek práva explicitně s tím, že umožňuje doplnit specifitější normy jako další podmínky.

7. ZÁVĚR

Na třech příkladech jsem ukázal, jak lze konstruovat explicitní formulace hypotéz norem. Právní normy jsem namodeloval zejména co do logické struktury podmínek jejich hypotéz. Navrhl jsem funkční a strukturní vzorce jejich textově algoritmické reprezentace. Tyto koncepty mohou být základem jejich počítačového modelování. Vysvětlil jsem, že předcházející a navazující normy lze někdy pokrátit, díky čemuž se složené normy zjednoduší. Také jsem popsal vznik argumentu z explicitní formulace normy, a to výběrem z alternativ a individualizací. Mnou navržená metoda je sice na té nejnižší úrovni komplexity modelování práva, pokud jde o jeho faktografickou povahu, přesto lze výsledné závěry využít pro netriviální praktický účel, a to automatizaci norem na úrovni vět. Celý obor deduktivní roviny právní informace se teprve rozvíjí a dosud nemá jasné zakotvení a ani není zřejmé, nakolik bude perspektivní. Přesto články jako tento mohou přispět rozvoji právního modelování, které může jednou výrazně zlevnit a zrychlit vymahatelnost práva. Další zkoumání co do hloubky bude

⁴³ PRAKKEN, H., SARTOR, G., op. cit., s. 348.

⁴⁴ SERGOT, M. J., et al., op. cit., s. 379 a násl.

vyžadovat problematika vyvratitelnosti a struktury norem na úrovni slov a co do rozsahu modelování dalších postupů v řízení podle správního řádu.

8. SEZNAM LITERATURY

- [1] ALLEN, Layman E.; ENGHOLM, C. Rudy. Normalized legal drafting and the query method. *J. Legal Educ.*, 1977, 29: 380.
- [2] BENCH-CAPON, T. J. M., ROBINSON, G. O., ROUTEN, T. W., SERGOT, M. J. Logic Programming for Large Scale Applications in Law: A Formalisation of Supplementary Benefit Legislation. In: *Proceedings of the 1st international conference on Artificial intelligence and law*. ACM, 1987.
- [3] BOGUSZAK, J., ČAPEK, J., a GERLOCH, A.: *Teorie práva*. Druhé, přepracované vydání. Praha: ASPI, 2004.
- [4] CARNEGIE, D.: *Jak získávat přátele a působit na lidi*. Nakladatelství Dobrovský, Praha, 2012.
- [5] CVRČEK, F.: *Právní informatika*. Plzeň: Ústav státu a práva AV ČR ve spolupráci s Vydavatelstvím a nakladatelstvím Aleš Čeněk, 2010.
- [6] DVOŘÁK, J., ŠVESTKA, J., ZUKLÍNOVÁ, M.: *Občanské právo hmotné 1*. Praha: Wolters Kluwer, 2017.
- [7] FUREK, A., ROTHANZL, L.: *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 2. vyd. Praha: Linde, 2012.
- [8] HAIDT, J.: *Morálka lidské mysli*. Nakladatelství dybbuk: Praha, 2013.
- [9] KNAPP, V.: *Teorie práva*. Plzeň: Západočeská univerzita, 1994.
- [10] KRECHT, J.: *Normativní regulace*. Praha: Ediční středisko PF UK, 1997.
- [11] MICHÁLEK, J. Co je právo a jak ho můžeme modelovat. *Právník. Teoretický časopis pro otázky státu a práva*, 2020, 159.4: 321-341.
- [12] ONDRÁČEK, T., ŠTĚPÁNEK, J.: *Nástin koncepce adaptivních logik*. Pro-Fil, vol. 17, no. 1 (2016). ISSN 1212-9097, s. 16–35.
- [13] PELÁNEK, R.: *Modelování a simulace komplexních systémů*. Brno: Masarykova univerzita, 2011
- [14] PÍŠA, R.: „Poskytování informací o platech - případová studie soudů na volném poli.“ *Správní právo*, číslo 8/2018.
- [15] PRAKKEN, H., SARTOR, G. „The Role of Logic in Computational Models of Legal Argument: A Critical Survey.“ *Lecture Notes in Computer Science*, 2002.
- [16] ROSTAIN, T., SKALBECK, R., MULCAHY, K. G.: Thinking Like a Lawyer, Designing Like an Architect: Preparing Students for the 21st Century Practice. *Chi.-Kent L. Rev.*, 2012, **88**: 743.

- [17] ŠPIRUDA, A.: *Teorie právních norem*. Dizertační práce. Brno: Masarykova univerzita, 2011.
- [18] SERGOT, M. J., et al.: The British Nationality Act as a logic program. In: *Communications of the ACM*, 1986, 29.5: 370-386.
- [19] ŠTĚPÁN, J. *Logika a právo*. Praha: Beck, 2001, s. 25 a násl.
- [20] WEISSTEIN, E. W. „Disjunctive Normal Form.“ From MathWorld – A Wolfram Web Resource. Dostupný z: <https://mathworld.wolfram.com/DisjunctiveNormalForm.html> [cit. 2020-10-25].

Toto dílo lze užít v souladu s licenčními podmínkami Creative Commons BY-SA 4.0 International (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode>).
