

**Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta**

Vladimír Klaban

**UTAJENÝ VÝKON VEŘEJNÉ MOCI A
HODNOTY CHRÁNĚNÉ ÚSTAVNÍM
POŘÁDKEM**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Jiří Hřebejk

Katedra: Ústavního práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 30. listopadu 2010

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně za použití zdrojů a literatury v ní uvedených.

V Praze dne 30. listopadu 2010

Vladimír Klaban

.....

podpis

Poděkování

Děkuji JUDr. Jiřímu Hřebejkovi za možnost konzultací a cenných rad, které mi poskytl během zpracování této práce.

OBSAH

1. Úvod.....	1
2. Vymezení základních pojmů a analýza jejich vazeb a vztahů.....	4
2.1 Ústavní pořádek	4
2.1.1 Článek 112 Ústavy.....	4
2.1.2 Nález Ústavního soudu České republiky	5
2.1.3 Ústavní pořádek a mezinárodní právo	6
2.2. Hodnoty chráněné ústavním pořádkem	14
2.2.1 O prvotním smyslu existence státu	16
2.3 Veřejná moc	25
2.3.1 Definice pojmu veřejná moc Ústavním soudem.....	25
2.3.2 Utajený výkon veřejné moci	26
2.3.3 Význam dělby veřejné moci a vztah k jejímu utajenému výkonu	28
2.3.4 Členění veřejné moci v ČR ve vztahu k zajišťování bezpečnosti a utajení ...	32
3. Utajený výkon veřejné moci v praxi	49
3.1 Historický vývoj problematiky	49
3.1.1 Období 1918 – 1938	49
3.1.2 Období 1945 – 1967	51
3.1.3 Období 1968 – 1989	54
3.1.4 Období 1990 – 1992	57
3.1.5 Období 1993 - 2005	59
3.2 Účinná právní úprava.....	64
3.2.1 Právo na spravedlivý proces a poměrování chráněných hodnot.....	66
3.3 Komparace	69
3.3.1 Ukrajinská republika.....	69
3.3.2 Závazky vůči NATO a Rada Evropy	75
4. Závěr.....	80
Název v AJ a klíčová slova.....	83
Abstract	83
Zusammenfassung	84
Abstrakt.....	86
Seznam použitých zkratk	87
Použité zdroje	88

1. Úvod

Konflikt mezi institutem utajeného výkonu veřejné moci a projevem vůle lidu lze zaznamenat již v Bibli. Bůh poradil Mojžíšovi, ať vyšle do země Kananejské dvanáct zvědů, jednoho muže z každého pokolení, aby zjistili, zda se tam lze bezpečně usadit. Zvědové po čtyřicetidenním průzkumu potvrdili, že země „oplývá mlékem a strdím.“ Ale pro další rozpory mezi zvědy v hodnocení nebezpečnosti místního obyvatelstva, kdy pouze Kálef a Jozue hodnotili situaci správně příznivě, se Mojžíš rozhodl obrátit se k veřejnému mínění a poslechl jeho hlas. Bůh se rozhněval a nechal za trest Izraelity po čtyřicet let bloudit pouští.¹ Situaci lze dnes hodnotit z různých teoretických východisek. V době, kdy se příběh odehrál, stála Boží vůle nad suverenitou lidu. Mojžíš byl ve vztahu k lidu v postavení suveréna z vůle Hospodina, nikoliv z vůle lidu. Tato koncepce byla zavržena až Velkou francouzskou a Americkou revolucí koncem 18. století. Dnes je suverénem lid, což náhled na tuto situaci podstatně mění.

Utajený výkon veřejné moci je svým způsobem v rozporu s přirozenoprávním pojetím a základními zásadami, na kterých je vybudován moderní demokratický právní stát respektující základní lidská práva a svobody. Republika, tedy věc veřejná, by neměla mít před svým lidem příliš mnoho tajemství, pokud nemá být popřena její vlastní podstata. Publicita výkonu veřejné moci a dostupnost všech relevantních informací jsou i jedním ze základních předpokladů řádného demokratického procesu v moderní polyarchii. Občané musí mít reálnou možnost získávat potřebné informace jako zdroje „poučeného porozumění“, které je nezbytným východiskem při projevu jejich vůle ve vztahu k utváření legitimacy veřejné moci prostřednictvím svobodných a spravedlivých voleb.² Základem moderních ústav je dělba moci a úcta k lidským právům a svobodám v materiálním smyslu.

Utajování při výkonu veřejné moci je její specifickou oblastí spojenou zejména se zajišťováním svrchovanosti a územní celistvosti České republiky, ochranou jejích

¹ BIBLE, *Čtvrtá kniha Mojžíšova, kapitoly 13, 14, 15.*, text kralický z roku 1613 podle původních textů opravený, nakladatelství biblické společnosti britické a zahraniční, Praha 1938.

² DAHL, R. A.: *Demokracie a její kritici*, přel. Blahoutová, H., 1. vyd., Praha: Victoria Publishing 1995, 349 s., ISBN 80 -85605-81-3.

demokratických základů, ochranou životů obyvatel, jejich zdraví a majetkových hodnot. To je v souladu s ústavním pořádkem základní povinností státu.³

Zde má institut omezení přístupu k informacím své nezastupitelné místo a na ústavní úrovni je založen i v Listině základních práv a svobod, Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a Mezinárodním paktu o občanských a politických právech. Otázka nutnosti volby mezi bezpečností a svobodou je v poslední době skloňována ve všech pádech. Je pokládána občanům z různých důvodů a pod různými záminkami, zpravidla v souvislosti s bojem proti terorismu a organizovanému zločinu, stále častěji.

Postupy některých vlád při zadržování, omezování osobní svobody a vyslýchání podezřelých osob jdou v některých případech zjevně za rámec limitů považovaných za závazný standard v oblasti ochrany základních lidských práv a svobod. Tento vývojový trend může za určitých okolností zásadním způsobem negativně ovlivnit další právní vývoj v náhledu na proporcionalitu mezi základními lidskými právy a svobodami versus veřejným zájmem. Problematika utajeného výkonu veřejné moci je tedy navýsost aktuální, a není bohužel teoreticky hlouběji rozpracována.

Jean-Jacques Rousseau upozorňuje na tendenci ke zneužívání moci a jejímu sklonu se zvrhnouti, citují: „*Tak jako soukromá vůle stále působí proti vůli obecné, tak vláda neustává usilovati proti svrchované moci. Takový je přirozený a nevyhnutelný sklon i nejlépe ustavených vlád.*“⁴ Za určitých okolností může utajený výkon veřejné moci vést zcela nepochybně až k vychýlení rovnováhy dělby moci, a to zpravidla ve prospěch moci výkonné. Utajování bez odpovídajících kontrolních mechanismů jednoznačně posiluje předpoklady, že moc bude dříve či později zneužita.

Cílem této diplomové práce je analýza a bližší vymezení podstaty utajeného výkonu veřejné moci, posouzení tohoto stavu z hlediska základních principů demokratického právního státu ve vztahu k hodnotám, které jsou chráněny ústavním pořádkem České republiky, s vyhodnocením případných kolizních oblastí včetně nástinu možností pro jejich řešení z pohledu „de lege ferenda.“ V tomto ohledu jsou diplomantovi inspirací i klasická díla, ze kterých lze některé myšlenky N.

³ Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, článek 1.

⁴ ROUSSEAU, J. J.: *O společenské smlouvě neboli o zásadách státního práva*, přel. Veselá, J., reprint původního vydání z roku 1949, vyd., A. Čeněk, Dobrá Voda 2002. ISBN 80 -86473-10-4, s. 98 ad.

Machiavelliho, T. Hobbesa, J. Locka, CH. Montesquieua a J. J. Rousseaua ve vztahu ke zkoumané problematice utajeného výkonu veřejné moci dále rozvíjet.

Splnění stanovených cílů bude vyžadovat vymezení základních pojmů, a to především: ústavní pořádek a jeho vztah k mezinárodnímu právu, jím chráněné hodnoty s důrazem na podstatné náležitosti demokratického právního státu, veřejná moc, utajený výkon veřejné moci, význam dělby moci ve vztahu ke zkoumanému problému a některých dalších pojmů vyplývajících z problematiky. Bude třeba provést analýzu jejich vazeb a vztahů s důrazem na rozvedení ústavních zásad dělby moci z hlediska zkoumané problematiky. Bude nezbytné stanovit hlavní oblasti, které jsou pro utajený výkon veřejné moci charakteristické a provést jejich vymezení ve vztahu k hodnotám chráněným ústavním pořádkem. Dále bude pojednáno o historickém vývoji právní úpravy institutu utajení na teritoriu České republiky ve vztahu k jeho ústavním základům, a to se zaměřením na rozbor vývoje problematiky zejména od roku 1993 s důrazem na jeho ústavní aspekty. Zde bude postupováno ve dvou rovinách, a to v rovině vztahu občan versus stát a v rovině vzájemného vztahu moci zákonodárné, moci výkonné a moci soudní. Tato část bude doplněna v potřebném rozsahu komparací, která má dvě části. V první části bude analyzována problematika utajeného výkonu veřejné moci v Ukrajinské republice, ve druhé části komparace budou uvedeny některé aspekty problematiky utajeného výkonu veřejné moci ve vztahu k NATO a Radě Evropy. Práce bude ukončena závěrem, který zobecní dílčí poznatky z jednotlivých jejích částí do ucelené podoby.

Pro dosažení stanovených cílů práce diplomant využije systémový přístup k řešení dané problematiky s použitím následujících vědeckých metod poznání: deskriptivní a empirické metody zejména při definování základních pojmů a v historické části, analyticko-syntetické a komparativní metody v hodnotících částech práce a generalizace v závěru. Všechny uvedené metody se budou vzájemně prolínat a jejich aplikace umožní orientaci v řešené problematice a vytvoří podmínky pro dosažení stanovených cílů diplomové práce, tedy vymezení místa a limitů utajeného výkonu veřejné moci v souladu s hodnotami, které jsou chráněny ústavním pořádkem.

2. Vymezení základních pojmů a analýza jejich vazeb a vztahů

V této části diplomové práce jsou definovány základní pojmy, které jsou východiskem pro další zkoumání utajeného výkonu veřejné moci a vymezení jejich vztahů a vazeb v rámci zkoumané problematiky z ústavně právního hlediska.

2.1 Ústavní pořádek

Vymezení ústavního pořádku dle článku 112 Ústavy České republiky (dále pouze „Ústava“), nálezů Ústavního soudu České republiky (dále pouze „Ústavní soud“) publikovaného pod č. 403/2002 Sb. a rozbor vztahu ústavního pořádku k mezinárodnímu právu.

2.1.1 Článek 112 Ústavy

Pojem ústavní pořádek je vymezen článkem 112 Ústavy České republiky jako neuzavřený souhrn ústavních zákonů a dalších Ústavou výslovně vyjmenovaných pramenů ústavního práva následovně:

Ústavní pořádek České republiky tvoří:

- Ústava, neboli ústavní zákon č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Vymezuje pojem ústavní pořádek a je interpretačním základem celé materie ústavního práva.
- Listina základních práv a svobod (dále pouze „Listina“), která nemá definovanou právní sílu, ale z řady skutečností lze dovodit, že se jedná o normu ústavní úrovně.⁵ Jako součást ústavního pořádku byla vyhlášena usnesením předsednictva České národní rady pod č. 2/1993 Sb. a novelizována ústavním zákonem č. 162/1998 Sb.
- Ústavní zákony přijaté podle této Ústavy. Z hlediska obsahu a cíle práce je nutné výslovně zmínit ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Dále se zejména jedná o ústavní zákony

⁵ Článek 3 a článek 112 Ústavy České republiky, novela Listiny ÚZ č. 162/1998 Sb., judikatura Ústavního soudu.

č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územně samosprávných celků, č. 300/2000 Sb., o změně Ústavy a ústavního zákona o bezpečnosti (tzv. „NATO novela“), č. 448/2001 Sb., o změně Ústavy (ve věci ČNB), č. 395/2001 Sb., (tzv. „euronovela“) a ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii.

- Ústavní zákony Národního shromáždění Československé republiky, Federálního shromáždění Československé socialistické republiky a České národní rady upravující státní hranice České republiky.
- Ústavní zákony České národní rady přijaté po 6. červnu 1992.⁶

2.1.2 Nález Ústavního soudu České republiky

Pojem ústavní pořádek vyložil rozšiřujícím způsobem Ústavní soud ve svém nálezu Pl. ÚS 36/01, publikovaném ve Sbírce zákonů pod č. 403/2002 Sb., takto, cituji:

„Rozsah pojmu ústavního pořádku nelze vyložit toliko s ohledem na ustanovení čl. 112 odst. 1 Ústavy, nýbrž i vzhledem k ustanovení čl. 1 odst. 2 Ústavy, a do jeho rámce zahrnout i ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách.“

Výše uvedený nález Ústavního soudu tak rozšiřuje hodnoty chráněné ústavním pořádkem ve vztahu k přijatým a vyhlášeným mezinárodním smlouvám o lidských právech a základních svobodách. Z hlediska obsahu a cíle této práce lze uvést demonstrativní výčet některých těchto mezinárodních smluv:

- Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod a protokoly na tuto úmluvu navazující, publikováno pod č. 209/1992 Sb., (dále pouze „Evropská úmluva“).
- Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, publikováno vyhláškou č. 120/1976 Sb. Opční protokol k mezinárodnímu paktu o občanských a

⁶ Jde o ústavní zákony č. 541/1992 Sb., č. 542/1992 Sb., č. 624/1992 Sb., č. 4/1993 Sb. a č. 29/1993 Sb., související se zánikem ČSFR a vznikem České republiky.

politických právech, publikováno pod č. 169/1991 Sb., (dále pouze „Mezinárodní pakt“).

- Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech, publikováno vyhláškou č. 120/1976 Sb.
- Úmluva o právech dítěte, publikováno pod č. 104/1991 Sb.
- Evropská sociální charta a dodatkové protokoly, publikováno pod č. 14 a 15/2000 Sb.m.s.
- Úmluva o právním postavení uprchlíků a Protokol týkající se právního postavení uprchlíků publikováno pod č. 208/1993 Sb.
- Evropská úmluva o zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání, publikováno pod č. 9/1996 Sb.
- Úmluva o lidských právech a biomedicíně, publikováno pod č. 96/2001 Sb.m.s.

Česká republika tak musí dostát svým závazkům z oblasti ochrany základních lidských práv a svobod i ve vztahu ke státům, které jsou jejich smluvními stranami. V oblasti ochrany základních lidských práv a svobod rozšiřují tyto mezinárodní lidsko-právní smlouvy jistoty občanů a obyvatel České republiky a povinnosti státu vůči nim. Zároveň je však Česká republika také vázána i smluvními závazky v oblasti obrany, bezpečnosti a ochrany utajovaných informací. Ve vztahu ke zkoumané problematice jde zejména o nezbytnost poměrování závazků z oblasti práva na získávání a volné šíření informací, práva na spravedlivý proces a některých dalších základních práv a svobod versus problém utajování informací a specifických činností ze strany veřejné moci při jejím výkonu především v oblasti zajišťování bezpečnosti státu.

2.1.3 Ústavní pořádek a mezinárodní právo

V článku 1 odst. 2 Ústavy se Česká republika zavazuje dodržovat závazky vyplývající z mezinárodního práva. Do přijetí tzv. „euronovely“ ústavním zákonem č. 395/2001 Sb., byla koncepce Ústavy, až na výjimku týkající se ratifikovaných a vyhlášených mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách, jimiž je Česká republika vázána, dualistická.

Novelizace ústavním zákonem č. 395/2001 Sb., tuto koncepci změnila a posunula ji směrem k monistickému pojetí. Stanovuje, že vyhlášené mezinárodní

smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament České republiky (dále pouze „Parlament“) souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu. Stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva. Mezinárodní smlouvy přijaté podle článku 10 Ústavy nejsou tedy přímo součástí ústavního pořádku České republiky, ale hodnoty jimi chráněné je nutné zahrnout do rámce hodnot, které ústavní pořádek chrání. Články 10 A, 10 B Ústavy řeší otázky spojené s členstvím a přenesením některých pravomocí státu na mezinárodní organizaci nebo instituci. Článek 49 vymezuje okruh mezinárodních smluv, jejichž ratifikace je podmíněna souhlasem Parlamentu.

Ve vztahu k řešené problematice a cílům práce je nutné vymezit i poměr ke smluvním závazkům v rámci NATO, Evropské unie, Rady Evropy a zmínit i bilaterální smlouvy.

2.1.3.1 Smluvní závazky v rámci NATO

Česká republika je členským státem NATO, s přistoupením k Severoatlantické smlouvě vyslovil souhlas Parlament a prezident republiky podepsal přístupovou listinu dne 26. února 1999. Pro Českou republiku vstoupila smlouva v platnost dne 12. března 1999. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o přístupu k Severoatlantické smlouvě bylo publikováno pod č. 66/1999 Sb., dne 9. dubna 1999.

O významu a dopadech členství České republiky v NATO svědčí to, že si vyžádalo přijetí ústavního zákona č. 300/2000 Sb., který mění Ústavu a ústavní zákon o bezpečnosti republiky. Jednalo se o články 39 a 43 Ústavy související s vysíláním, pobyty a průjezdy vlastních a cizích ozbrojených sil na území a mimo území státu. V případě ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky šlo o změnu článku 11, která řešila upřesnění pravomocí Senátu v době, kdy je Poslanecká sněmovna rozpuštěna.

Strany Severoatlantické smlouvy deklarují, že jsou odhodlány chránit svobodu, společné dědictví a civilizaci svých národů, založenou na zásadách demokracie, svobodách jednotlivce a právním státu. Z hlediska zajištění demokratického charakteru státu, jeho svrchovanosti a bezpečnosti se jedná o smlouvu zásadního významu.

Ve vztahu k utajenému výkonu veřejné moci a utajování informací podepsal prezident republiky dne 11. října 1999 přístupovou listinu k Dohodě mezi Smluvními stranami Severoatlantické smlouvy o bezpečnosti informací. Pro Českou republiku vstoupila dohoda v platnost dne 5. prosince 1999. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o sjednání této dohody bylo publikováno pod č. 75/2001 Sb. m.s., dne 10. srpna 2001. K této smlouvě se Parlament nevyjadřoval, souhlas vyslovila pouze vláda svým usnesením č. 890 ze dne 1. září 1999. To se z hlediska Ústavy může jevit jako problém. V souladu s ustanovením článku 49 odst. 2 Ústavy, v tehdy platném a účinném znění, vyžadovaly souhlas Parlamentu smlouvy, k jejichž provedení je třeba zákona. Dohoda mezi Smluvními stranami Severoatlantické smlouvy o bezpečnosti informací takový charakter bezpochyby má. Byla realizována zákonem č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností⁷ a aktuálně je prováděna zákonem č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti. Tato dohoda neobsahuje žádné ustanovení o základních lidských právech či svobodách.

Potencionálním problémem z hlediska hodnot chráněných ústavním pořádkem je dále skutečnost, že předpisy NATO ve vztahu k utajování informací jsou samy buď označeny jako utajovaná informace, nebo nejsou volně přístupné. Neutajované předpisy lze obdržet pouze na základě písemné a odůvodněné žádosti, pokud příslušný orgán NATO posoudí žádost jako oprávněnou. Dále bezpečnostní výbor NATO rozhodl, že některé předpisy lze zveřejnit.⁸

Výše popsany stav se jeví jako potencionálně problematický. Nelze vyloučit, že NATO utajuje i informace z oblastí, vůči kterým není omezení přístupu založeno ústavním pořádkem členských států. V případě České republiky tedy příslušnými ustanoveními Listiny, Evropské úmluvy a Mezinárodního paktu, které případy omezení práva na informace taxativně definují. Sama skutečnost, že je dokonce utajováno i to, co má být předmětem utajení, odpovídá spíše poměrům studené války než mezinárodním

⁷ Zákon č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností vstoupil v platnost a účinnost sice dříve než Dohoda o bezpečnosti informací č.75/2001 Sb. m. s. To ale na charakteru této dohody nic nemění. Důvodové zprávy příslušných zákonů se na ní a na závazky vůči NATO opakovaně odvolávají.

⁸ Jedná se o tyto předpisy NATO: M(2002)49 [NU-PD], C-M(2002)49-COR3 [NU-PD], C-M(2002)49-COR6 [NU-PD], C-M(2002)49-CO, AC-35-D-2000-REV6, AC-35-D-2001-REV2, AC-35-D-2002-REV3, AC-35-D-2003-REV4, AC-35-D-2005-REV1, C-M(2002)49-COR7. Zdroj NBÚ, dostupný na: <http://www.nbu.cz/cs/pravni-predpisy/predpisy-nato-vztahujici-se-k-ochrane-utajovanych-informaci>

poměrům integrující se civilizace počátku 21. století. Ilustrativní je, že tento přístup byl charakteristický i pro zákon č. 102/1971 Sb., o ochraně státního tajemství, z dob normalizační ČSSR, dále rozvedeno v historické části 3.1.3 Období 1968 – 1989. V potencionálním ohrožení je tedy ústavní princip legality a právní jistoty.

Takový přístup vytváří právní nejistotu a neurčitost. Obzvláště pak za situace, kdy se Parlament nevyjadřoval k Dohodě mezi Smluvními stranami Severoatlantické smlouvy o bezpečnosti informací, a tato dohoda tedy nemá podle článku 10 Ústavy aplikační přednost před zákonem. Dodržování závazků podle této dohody a na ni navazujících utajených a neveřejných směrnic se tak může dostat do rozporu s požadavky vnitrostátního práva, a tedy i s ústavním principem legality vyjádřeným článkem 2 odst. 3 Ústavy a článkem 2 odst. 2 Listiny. Problematické totiž je vůbec zajistit, aby tyto rozpory nevznikly, a pokud vzniknou, vůbec zjistit, že tato kolize nastala, a situaci adekvátně posoudit a řešit. Poslanci a senátoři, jakož i představitelé moci soudní nemají ze zákona přístup k utajovaným informacím cizí moci. Při schvalování zákonů a jejich následné aplikaci tak může docházet k rozporům mezi závazky České republiky vůči NATO a obsahem jejího vlastního právního řádu. Na tuto kapitolu navazuje kapitola 3.3.2 Závazky vůči NATO a Rada Evropy, zobecňující určité problémy.

2.1.3.2 Právo Evropské unie

Česká republika je od 1. května 2004 členským státem Evropské unie. Rovněž přistoupení k EU si vyžádalo přijetí dvou ústavních zákonů. Jednalo se o ústavní zákon č. 395/2001 Sb., o změně Ústavy. Byly jím novelizovány články 10 a 49 Ústavy a nově vloženy články 10 A a 10 B. Tyto změny reagují na skutečnost, že členství v EU je spojeno s přenesením některých pravomocí státu na tuto organizaci, vymezují vztah mezinárodních smluv, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas, vůči vnitrostátnímu právu a upravují některé další podmínky s tím spojené. Smlouva o přistoupení byla schválena na základě referenda uskutečněného v souladu s ústavním zákonem č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii. Toto referendum nahradilo souhlas Parlamentu.

Členství v EU je spojeno s inkorporací evropského práva do národních právních systémů členských států. Jeho normy mají přímou účinnost a ve vztahu k vnitrostátním

právním normám jsou ve vymezených oblastech ve vztahu nadřazenosti. Jedná se o autonomní právní systém, který nelze ztotožňovat s mezinárodním právem veřejným či národním právním systémem. Evropské právo váže nejenom členské státy, ale přímo i jejich obyvatele. Ve stanovených oblastech tak dochází k přenesení části suverenity členských států na EU. Tento autonomní právní systém je vynucován prostřednictvím Evropského soudního dvora v Lucemburku.

Dnem 1. prosince 2009 vstoupila po ratifikaci všemi členskými státy v platnost „Lisabonská smlouva“, kterou byly změněny zakládající akty ES a EU a zrušena tzv. „chrámová struktura“ evropského práva a EU nabyla mezinárodně právní subjektivitu.

Z hlediska zkoumané problematiky půjde o vymezení některých základních lidských práv a hodnot chráněných právem EU ve vztahu k institutu utajování informací a utajeného výkonu veřejné moci v rámci dělby působností mezi EU a členské státy.

Smlouva o EU a Smlouva o fungování EU (dále pouze „Smlouva“⁹)

Problematika utajování informací a utajeného výkonu veřejné moci souvisí velmi úzce se zahraniční, bezpečnostní a obrannou politikou EU. V preambuli Smlouvy deklarují členské státy EU své rozhodnutí provádět společnou zahraniční a bezpečnostní politiku včetně budoucího vymezení společné obranné politiky, která by mohla vést ke společné obraně, a posilovat tak evropskou identitu a nezávislost v zájmu podpory míru, bezpečnosti a pokroku v Evropě a ve světě. Dále je v preambuli deklarováno zajišťování bezpečnosti a ochrany lidu vytvořením prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Článek 4 odst. 2 Smlouvy výslovně uvádí, že EU respektuje základní funkce státu, zejména ty, které souvisejí se zajištěním územní celistvosti, udržením veřejného pořádku a ochranou národní bezpečnosti. Je zde výslovně deklarováno, že zejména národní bezpečnost zůstává výhradní odpovědností každého členského státu. Toto je dále zvýrazněno řadou ustanovení, která umožňují členským státům uplatnit výhradu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a ochrany zdraví při aplikaci mnoha článků smlouvy.

Hlava V Smlouvy obsahuje obecná ustanovení o vnější činnosti EU a zvláštní ustanovení o společné zahraniční a bezpečnostní politice. Nejpodstatnější je skutečnost,

⁹ Termín „Smlouva“ je zde použit v širším významu zahrnujícím Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie, Úřední věstník EU, 2010/C 83/01, ISSN 1725-5163.

že společná zahraniční a bezpečnostní politika podléhá zvláštním pravidlům a postupům a je vymežována a prováděna Evropskou radou a Radou EU jednomyslně, nestanoví-li smlouvy jinak. Přijímání legislativních aktů je zde vyloučeno. Společná zahraniční a bezpečnostní politika je vykonávána vysokým představitelem EU a členskými státy za využití vnitrostátních prostředků a prostředků Unie. Členské státy koordinují svou činnost v mezinárodních organizacích a na mezinárodních konferencích, na nich zastávají postoje EU. Vysoký představitel EU pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku zajišťuje organizaci této koordinace.

Oddíl 2 Hlavy V Smlouvy řeší ustanovení o společné bezpečnostní a obranné politice. Společná bezpečnostní a obranná politika zahrnuje postupné vymezení společné obranné politiky EU. Ta může vést ke společné obraně, jakmile o tom Evropská rada jednomyslně rozhodne. V tomto případě doporučí členským státům přijetí takového rozhodnutí v souladu s jejich ústavními předpisy.

Pro provádění společné bezpečnostní a obranné politiky dávají členské státy EU k dispozici civilní a vojenské schopnosti, aby přispěly k plnění cílů vymezených Radou. Podstatným je i vymezení vztahu bezpečnostní a obranné politiky EU vůči NATO. Tato politika EU se nedotýká zvláštní povahy bezpečnostní a obranné politiky některých členských států a uznává závazky některých členských států uskutečňujících svou společnou obranu v rámci NATO. Přesto se zájmy, postoje a hodnoty EU s NATO mohou dostávat do kolize.¹⁰ Článek 72 Smlouvy opětovně zdůrazňuje odpovědnost členských států za udržování veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti. Problematika utajení je ve smlouvě výslovně řešena pouze v souvislosti s Evropským systémem centrálních bank a Evropskou centrální bankou. Právo na informace je v rámci součinnosti jednotlivých institucí, orgánů EU a členských států upraveno celou řadou ustanovení. V souladu s ustanovením článku 339 smlouvy jsou členové orgánů EU, členové výborů, jakož i její úředníci a jiní zaměstnanci povinni, a to i po skončení svých funkcí, nevyzrazovat takové informace, které jsou profesním tajemstvím.

Součástí Smlouvy je i Listina základních práv Evropské unie¹¹ (dále pouze „LZP EU“). Z hlediska řešené problematiky je podstatným ustanovení jejího článku 11.

¹⁰ Viz. např. Usnesení Evropského parlamentu ze dne 19. února 2009 o údajném využití evropských zemí ze strany CIA pro převoz a nezákonné zadržování vězňů (P6_TA(2009)0073).

¹¹ Ve vztahu k České republice má být při dalším rozšíření EU sjednána výjimka spočívající v možnosti připojit se k Protokolu č. 30 řešícímu výhrady Spojeného království a Polska.

Každý má právo na svobodu projevu. Toto právo zahrnuje svobodu zastávat názory a přijímat a rozšiřovat informace nebo myšlenky bez zasahování veřejné moci a bez ohledu na hranice. Svoboda a pluralita sdělovacích prostředků musí být respektována. Hlava VII LZZ EU obsahuje její obecná výkladová ustanovení, která vymezují výlučný vztah LZZ EU k právu EU při jeho aplikaci. Zdůrazňují princip subsidiarity, proporcionality a možnost zákonného omezení práv v nezbytných případech obecného zájmu.

Problematiku utajování rozpracovávají některé další předpisy EU. Zejména se jedná o:

- Nařízení Rady č. 3/1958, ze dne 31. července 1958, kterým se provádí článek 24 Smlouvy o založení Evropského společenství pro atomovou energii.
- Rozhodnutí Rady č. 2001/264/ES, ze dne 19. března 2001, kterým se přijímají bezpečnostní předpisy Rady, ve znění pozdějších předpisů.
- Rozhodnutí Komise č. 2001/844/ES, ESUO, EUROATOM ze dne 29. listopadu 2001, kterým se mění její jednací řád, ve znění pozdějších předpisů.

Závěrem lze konstatovat, že postavení EU v oblasti zahraniční, bezpečnostní a obranné politiky není ve vztahu k vnitrostátnímu právu a závazkům vyplývajícím z členství v NATO dominantní. Její vztah k řešené problematice utajeného výkonu veřejné moci a hodnot chráněných ústavním pořádkem je v tomto ohledu marginální a jde nad rámec rozsahu této práce.

2.1.3.3 Rada Evropy

Rada Evropy sdružuje celkem 47 států, které přijaly zásady právního státu a zaručily svým občanům základní lidská práva a svobody. Česká republika je členským státem Rady Evropy a signatářem Evropské úmluvy o lidských právech a základních svobodách, ve znění pozdějších protokolů. Česká a Slovenská Federativní Republika přistoupila k Evropské úmluvě dne 21. února 1991, publikováno pod č. 209/1992 Sb.

Toto členství nebylo po zániku ČSFR na Českou republiku přeneseno, a proto Česká republika přistoupila do Rady Evropy dnem 30. června 1993. Právní systém Rady Evropy je zaměřen na ochranu základních lidských práv a svobod. Prostřednictvím Evropského soudu pro lidská práva se lze při splnění stanovených podmínek těchto práv přímo domáhat. Evropský soud pro lidská práva jedná nezávisle na jurisdikcích členských států Rady Evropy. Nemá charakter odvolacího soudu poslední instance, ale je tribunálem, který podává závazný výklad sporného zákona nebo vnitrostátní praxe výlučně v souladu s Evropskou úmluvou. Prověřuje, zda byla či nebyla porušena její ustanovení. Členské státy jsou povinny podřídit se jeho rozsudkům.

Evropská úmluva je ve smyslu nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 36/01, publikovaném ve Sbírce zákonů pod č. 403/2002 Sb., součástí ústavního pořádku. Ve vztahu ke zkoumané problematice utajeného výkonu veřejné moci a hodnot chráněných ústavním pořádkem má tedy Evropská úmluva, jako mezinárodně právní závazek a zároveň norma ústavní síly, společně s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva zásadní význam. Dále je možno uvést i Evropskou úmluvu o zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání, publikováno pod č. 9/1996 Sb., a další.

Rada Evropy se nezabývá řešením otázek spojených s bezpečností státu a utajováním informací. Velký význam z hlediska zkoumané problematiky má judikatura Evropského soudu pro lidská práva. Evropský soud pro lidská práva se již vyjádřil k celé řadě aspektů, které jsou vysoce relevantní i při posuzování utajeného výkonu veřejné moci.

2.1.3.4 Bilaterální smlouvy

V oblasti utajeného výkonu veřejné moci uzavírá Česká republika bilaterální smlouvy. Tyto smlouvy o výměně a vzájemné ochraně utajovaných informací upravují režim poskytování utajovaných informací, jejich ochranu a spolupráci příslušných správních orgánů smluvních stran. Vzhledem ke skutečnosti, že tyto smlouvy upravují věci, jejichž úprava je vyhrazena zákonu, a dále práva a povinnosti osob, jedná se o smlouvy, k jejichž ratifikaci je v souladu s článkem 49 Ústavy potřebný souhlas obou komor Parlamentu. Ve smyslu přílohy k usnesení vlády pro sjednávání, vnitrostátní

projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv¹² se jedná o mezinárodní smlouvy prezidentské kategorie.

Výše uvedená procedura přijetí pak v souladu s článkem 10 Ústavy zakládá aplikační přednost těchto smluv před zákonem, pokud smlouva stanoví něco jiného. V současné době je takto uzavřeno více než 20 mezinárodních smluv a o uzavření dalších je jednáno. Určitou zvláštnost představuje v tomto ohledu „Dohoda mezi vládou České republiky a vládou Státu Izrael o vzájemné ochraně utajovaných skutečností“, která není vyhlášena a publikována a je utajována ve stupni „důvěrné.“ Tato dohoda nebyla Parlamentem projednávána, a nejedná se tedy o mezinárodní smlouvu ve smyslu článku 10 Ústavy. Vzhledem ke skutečnosti, že se svým charakterem jedná o smlouvu ve smyslu článku 49 Ústavy, je daný stav zjevně ne zcela konformní s procedurálními požadavky ústavní síly.

Rovněž tak „Dohoda mezi vládou České republiky a vládou Spojených států amerických o opatřeních k ochraně utajovaných vojenských informací z 19. září 1995“ nebyla Parlamentem nikdy projednána a dlouho ani vyhlášena a publikována. Až pod č. 13/2008 Sb.m.s., bylo vyhlášeno a publikováno příslušné sdělení Ministerstva zahraničních věcí o sjednání změny této dohody.

V případě některých bilaterálních smluv v oblasti ochrany utajovaných informací tak nejsou zcela důsledně respektována některá ustanovení Ústavy a zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů. To by mohlo být v rozporu s principem legality výkonu veřejné moci a principem právní jistoty a určitosti práva.

2.2. Hodnoty chráněné ústavním pořádkem

Hodnoty chráněné ústavním pořádkem jsou pojmem poměrně obsáhlým. Ve vztahu ke zkoumané problematice a cílům této práce je bude nutné specificky vymezit. Bezpečnostní zájmy státu jsou legitimní součástí ústavního pořádku. Utajení v oblasti výkonu veřejné moci je charakteristické zejména v oblasti spojené se zajišťováním bezpečnosti státu a obyvatel. Při zajišťování této základní funkce státu je zákonitě zasahováno do sféry základních práv a svobod jednotlivce. Nelze ovšem

¹² Směrnice k usnesení vlády č. 131 ze dne 11. února 2004, o sjednávání, vnitrostátním projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv.

dovozovat, že se stát vůči svým občanům při plnění této své základní funkce může chovat svévolně a že může přistupovat k omezování základních práv a svobod nad nezbytně nutnou míru.¹³ I v této oblasti výkonu veřejné moci platí obecné principy zakotvené v Listině. A totiž, že každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá. Při aplikaci ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu a taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena. Při omezování základních práv a svobod musí tedy stát respektovat jak formální podmínky stanovené pro tato omezení zákonem, tak i podmínky materiální, tedy podstatu a smysl základních práv. Evropský soud pro lidská práva opakovaně judikoval, že, cituji: „*Vnitrostátní právo musí poskytovat určitou ochranu proti svévolným zásahům státních orgánů, přičemž nebezpečí svévolnosti vyvstává obzvláště jasně tam, kde je nějaká pravomoc výkonné moci vykonávána tajně. Zákon by směřoval proti výsadnímu postavení práva, kdyby posuzovací pravomoc poskytnutá výkonné moci neznala mezí. Proto musí zákon definovat rozsah a podmínky výkonu takové pravomoci dostatečně jasně, s ohledem na sledovaný legitimní cíl, aby jednotlivci poskytl adekvátní ochranu proti svévoli.*“¹⁴

Z výše uvedeného lze dovodit, že ve vztahu ke zkoumané problematice bude mezi nejpodstatnější hodnoty chráněné ústavním pořádkem ve vztahu k utajenému výkonu veřejné moci patřit zásada legální licence a princip legality. Také ovšem důsledná realizace dělby moci a existence funkčních brzd a protiváh. Tedy plnohodnotná možnost moci soudní přezkoumávat utajované aktivity moci výkonné zasahující do základních lidských práv a svobod, včetně záruky spravedlivého procesu. Dále nepřekračování ústavních limitů daných článkem 17 Listiny a obdobnými ustanoveními Evropské úmluvy a Mezinárodního paktu ve věci možnosti omezování přístupu k informacím.

Postavení moci soudní má tedy pro zkoumaný problém klíčový význam. Aby mohlo být materiálně naplněno ustanovení článku 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, že Ústavní soud rozhoduje o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému

¹³ Nález Ústavního soudu ČR, Pl. ÚS 11/2000 ze dne 12. července 2001, publikovaný pod č. 322/2001 Sb.

¹⁴ Rozsudek Malone proti Spojenému království, citováno podle rozsudku Rotaru proti Rumunsku, Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva č. 5/2000, str. 211; Amann proti Švýcarsku, tamtéž.

zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod, musí být dány podmínky pro plnohodnotné rozhodování obecných soudů v těchto záležitostech.

Z výše uvedeného ustanovení, jakož i ustanovení článku 36 odst. 2 Listiny lze spolehlivě dovodit, že pro oblast soudní kontroly utajeného výkonu veřejné moci nejsou na ústavní úrovni, s výjimkou možnosti vyloučení veřejnosti, stanoveny žádné omezující limity. Právě naopak, z pravomoci soudu nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.

2.2.1 O prvotním smyslu existence státu

Dříve než vznikla psaná ústava a stát v dnešním pojetí, vzniklo společenství lidí. Toto společenství však mělo bezpochyby svá závazná obyčejová pravidla fungování, kterými se řídilo. Termín „stát“ poprvé použil ve svém díle Nicollo Machiavelli.¹⁵ Později dospěl k závěru, že chce-li být stát funkční a respektovaný, musí mít vlastní vojsko z řad svých občanů, cituji: „*Stojím za tím, že není lepšího, a tedy užitečnějšího vojska, nad vlastní.*“¹⁶ Výše uvedený závěr úzce souvisí s plněním základní funkce státu, se zajišťováním jeho svrchovanosti a bezpečí obyvatel. Lze z něj dovodit úzké sepětí občanů a státu.

Stát tedy vzniká společenskou smlouvou občanů a účelem jeho vzniku je zajištění bezpečí všech jeho obyvatel.¹⁷ Thomas Hobbes definoval stát jako, cituji: „*Jednu osobu, kterou vzájemnými úmluvami jednoho s druhým prohlásilo za autora svých činů velké množství lidí, a to za tím účelem, aby použila sílu a prostředky jich všech, jak považuje za vhodné, pro jejich mír a společnou obranu.*“¹⁸ Charles Montesquie s jeho pojetím přirozeného stavu člověka zcela nesouhlasil a napsal: „*Při tom však nikdo necítí, že se přisuzuje lidem před ustavením společenských celků to, co*

¹⁵ MACHIAVELLI, N.: *Úvahy o vládnutí a o vojenství, Vladař*, přel. Hajný, J., 1 vyd., nakladatelství Argo, Praha 2001. ISBN 80 – 7203-391-3, s. 19.

¹⁶ MACHIAVELLI, N.: *Úvahy o vládnutí a o vojenství, Úvahy o umění válečném*, přel. Hajný, J., 1 vyd., nakladatelství Argo, Praha 2001. ISBN 80 – 7203-391-3, s. 91.

¹⁷ Je nutno rozlišovat občany, kteří stát utvářejí a obyvatele, kteří svou přítomností na teritoriu daného státu vyjadřují svůj souhlas a podřízení se pravidlům zde platným.

¹⁸ HOBBS, T.: *Leviathan, Díl II. O státě, definice státu*, přel. Berka, K., 1. vyd., OIKOIMENH, Praha 2009, sv. 221, ISBN 978-80-7298-106-9., s. 120.

*se mohlo v nich vyvinouti až teprve po jejich ustavení, neboť právě ustavení těchto společenských celků je příčinou toho, že se napadají a hájí.*¹⁹

K obdobným závěrům dospěl i John Locke, cituji: „*Požívání vlastnictví, jež má člověk v přirozeném stavu, je málo bezpečné, velmi nejisté. To jej činí ochotna vzdáti se tohoto stavu, který jakkoli svobodný je pln obav a ustavičných nebezpečí.*“²⁰ Vlastnictví a jeho ochranu chápe John Locke jako zachování života, svobod a statků.

Společenskou smlouvu a její význam popsal Jean-Jacques Rousseau následovně:

*„Nalézti formu sdružení, které by bránilo a ochraňovalo vsí společnou silou osobu a majetek každého člena, a podle níž každý by poslouchal jenom sama sebe, i když se sloučí se všemi, a zůstával svobodným jako dříve. To je základní problém, který společenská smlouva řeší.“*²¹

Prvotním smyslem existence státu je tedy ochrana jeho občanů, respektive obyvatel. Přitom si však stát nemůže počínat svévolně, nešlo by zde již o ochranu, ale pouze o nahrazení svépomocného násilí institucionalizovaným útlakem.

2.2.1.1 Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky

Přijatá Ústava České republiky tento prvotní smysl existence státu v roce 1993 výslovně nevyjadřovala. Ústavní pořádek České republiky nevytvářel v tomto období potřebný ústavní základ pro zajišťování bezpečnosti státu a obyvatel. Pouze některá ustanovení Ústavy se týkala vojenské obrany, a to ještě ve velmi omezené míře. Institucionální vymezení zvláštních orgánů a předpoklady pro řešení mimořádných situací ani v takto zúženém pojetí obrany ústavní pořádek České republiky neobsahoval. Tato situace byla změněna až přijetím ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky na základě vládního návrhu.²² Ve svém prvním článku vymezuje tento

¹⁹ MONTESQUIE, CH.: *O duchu zákonů*, přel. Lyer, S., nakladatelství A. Čeněk, reprint původního vydání z roku 1947, Dobrá Voda 2003. ISBN 80-86473-30-9, s. 36.

²⁰ LOCKE, J.: *Dvě pojednání o vládě*, nakladatelství ČAV, 19.18. AA- 19.54 VA – D 14*50071 Praha 1965, s. 198.

²¹ ROUSSEAU, J. J.: *O společenské smlouvě neboli o zásadách státního práva*, přel. Veselá, J., reprint původního vydání z roku 1949, vyd. A. Čeněk, Dobrá Voda 2002. ISBN 80-86473-10-4, s. 24.

²² Sněmovní tisk č. 282/0, ze dne 18. září 1997, vládní návrh ústavního zákona o bezpečnosti ČR, důvodová zpráva.

ústavní zákon základní hodnoty, které v souvislosti se zajišťováním bezpečnosti státu a obyvatel chrání. Jsou jimi:

- Zajištění svrchovanosti a územní celistvosti České republiky.
- Ochrana jejích demokratických základů.
- Ochrana životů, zdraví a majetkových hodnot.

Ochrana výše uvedených hodnot je na ústavní úrovni výslovně označena jako základní povinnost státu. Prvotní smysl existence státu tak našel cestou ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky své řádné zakotvení v právním řádu. Novelizován byl ústavním zákonem č. 300/2000 Sb., o změně Ústavy a zákona č. 110/1998 Sb., v souvislosti se vstupem České republiky do NATO. Zajištění svrchovanosti a územní celistvosti České republiky, ochranu jejích demokratických základů a ochranu životů, zdraví a majetkových hodnot je tedy nutno považovat za výchozí hodnoty chráněné ústavním pořádkem v oblasti zajišťování bezpečnosti. Zákon dále vymezuje podmínky pro některá omezení základních práv a svobod při mimořádných situacích.

Způsob a realizace ochrany těchto hodnot nemůže být ovšem v rozporu s podstatnými náležitostmi demokratického právního státu. To nevylučuje potřebu poměřování významu jednotlivých hodnot v konkrétních případech, což je především posláním moci soudní.

2.2.1.1.1 Svrchovanost a územní celistvost

Svrchovanost je tradičně spjata především se státním územím. Ochrana svrchovanosti a územní celistvosti státu proto úzce souvisí s jeho vlastní existencí, a tedy i s jeho potenciálem k naplňování jeho prvotního smyslu – ochrany životů, svobody a majetku jednotlivců. Ochranu svrchovanosti a územní celistvosti lze chápat i jako zajištění materiálního základu společenské smlouvy, kterou mezi sebou občané vzájemně uzavřeli. Svrchovanost, neboli suverenita státu je jedním z výchozích pojmů mezinárodního práva a označuje nezávislost státní moci na jakékoli jiné moci, a to jak

navenek, tak i ve vnitřních věcech. Stát je veřejná moc ovládající své výsostné území a na něm usazené obyvatelstvo. Pokud nemá nad sebou vyšší mocenskou autoritu, je takový stát považován za suverénní. Tato suverenita však není absolutní, nezávislost každého státu je omezena obdobnými právy jiných států, obecným mezinárodním právem a svobodně převzatými mezinárodními závazky.

Svrchovanost tedy zahrnuje právo státu disponovat se svým územím, nebo s jeho částmi navenek. A to s konečnou platností a bez zapojení jakékoli jiné moci. Dále svrchovanost zahrnuje územní výsost. Jde o právo státu vykonávat nezávisle a výlučně veškerou veřejnou moc nad fyzickými i právními osobami a všemi věcmi, které se na jeho území v danou chvíli nacházejí.²³

Státní území České republiky tvoří nedílný a celistvý celek, jehož státní hranice mohou být měněny pouze ústavním zákonem.²⁴ Narušení územní celistvosti tedy znamená ztrátu možnosti vykonávat svrchovanost nad částí státního území.

Platný a účinný zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti rozpracovává dále ústavní problematiku ochrany svrchovanosti a územní celistvosti jako oblasti, ve kterých může být zájmem České republiky utajovat některé informace. Do této oblasti lze zahrnout i mezinárodní závazky státu a oblast obrany, které se svrchovaností a územní celistvostí úzce souvisejí.

2.2.1.1.2 Demokratické základy státu

Na rozdíl od dob Thomase Hobbesa, Johna Locka, Charlese Montesquiea a Jeana-Jacquesa Rousseaua však byl dále teorií i praxí hlouběji rozpracován vztah jednotlivce a státu, jakož i otázky dělby, organizace a výkonu veřejné moci. V tomto ohledu je demokratický právní stát při plnění svého prvotního smyslu limitován určitými pravidly, které jsou rovněž hodnotami chráněnými ústavním pořádkem. Lze nalézt určitou souvislost s dílem Johna Locka „Dvě pojednání o vládě“, který zde v této souvislosti hovoří o ochraně svobod.

Pojem demokratické základy státu není jednoznačně právně definován. Na tuto skutečnost upozorňoval například poslanec Miroslav Ransdorf při projednávání návrhu

²³ HENDRYCH D., a kol., *Právní slovník*, 2 rozšířené vydání, nakladatelství C H BECK, Praha 2003 ISBN 80-7179-740-5, s. 1015.

²⁴ Ústava České republiky, článek 11.

ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, cituji: „*Když se totiž objevuje v tomto zákoně na několika místech zajímavý pojem, totiž demokratické základy státu, a v případě porušení demokratických základů státu se předpokládá nastolení výjimečného stavu, tak v takovémto případě jsme povinni se ptát, co to jsou demokratické základy státu. Jak je možné, že se objevil takto vágně koncipovaný pojem vůbec v samotném návrhu zákona.*“²⁵

Tento pojem ovšem nebyl zcela nový, vyskytuje se i v článku 9 odst. 3 Ústavy. V rozsudku Nejvyššího správního soudu České republiky č.j. Pst 1/2009 – 348 ve věci rozpuštění Dělnické strany ze dne 17. února 2009 se uvádí, že za ohrožování demokratických základů státu je považováno usilování o zrušení či o podstatné omezení některých základních lidských práv a svobod. Takové jednání je považováno za protiprávní porušování ústavního pořádku a mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána. Ústavní soud, který výše uvedený rozsudek svým usnesením Pl. ÚS 13/10 ze dne 27. května 2010 potvrdil, se sice k pojmu demokratické základy státu výslovně nevyjádřil, ale z odůvodnění lze spolehlivě dovodit, že za ohrožování těchto základů považuje nerespektování základních demokratických principů, lidských práv a základních svobod.

Zcela jednoznačně lze dále dovodit, že jádrem demokratických základů státu je minimálně materiální ohnisko Ústavy. Tedy tak zvané podstatné náležitosti demokratického právního státu, jejichž změna je nepřípustná. Z logiky věci a znění článku 1 až 9 Ústavy lze dovodit, že základy demokratického státu jsou svým rozsahem stejné nebo dokonce spíše širší než jeho podstatné náležitosti.

Těmito podstatnými náležitostmi zejména jsou:

- Osvědčené principy právního státu.
- Zachování svrchovanosti České republiky.
- Dodržování závazků vyplývajících z mezinárodního práva.

²⁵ Digitální knihovna, PČR, PS 1996-1998 - stenoprotokoly, 23. schůze (obsah), středa 1. dubna 1998, dostupné na <http://www.psp.cz/eknih/1996ps/stenprot/023schuz/s023196.htm>

- Suverenita lidu a dělba moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní.
- Uplatňování státní moci pouze na základě a v mezích zákona.
- Zásada legální licence, co není zakázáno, je dovoleno.
- Respektování základních lidských práv a svobod minimálně v rozsahu Listiny, jejich nezadatelnost, nezcizitelnost, nepromlčitelnost a nezrušitelnost.
- Soudní ochrana základních práv a svobod.
- Svobodná soutěž politických stran v souladu s pravidly řádného demokratického procesu.
- Odmítání násilí jako prostředku řešení politické soutěže.
- Svobodné a spravedlivé volby respektující vůli většiny.
- Ochrana menšiny při rozhodování většiny.
- Šetrné využívání přírodních zdrojů a ochrana přírodního bohatství.
- Samospráva územních samosprávných celků.
- Změna Ústavy pouze ústavním zákonem, přičemž odstranění podstatných náležitostí demokratického právního státu není přípustné a výkladem právních norem nelze odstranit, nebo ohrozit základy demokratického státu.

Ústavní soud konstatoval ve svém nálezu Pl. ÚS 19/93 ze dne 21. prosince 1993 a zopakoval v nálezu Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. září 2009, že s těmito konstitutivními principy demokratické společnosti stojí a padá ústavní stát. Odstranění některého z těchto principů, provedené jakýmkoli, byť i většinovým anebo zcela jednomyslným rozhodnutím Parlamentu, by nemohlo být interpretováno jinak, než jako odstranění tohoto ústavního státu jako takového.

Platný a účinný zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti rozpracovává v tomto ohledu problematiku ochrany ústavnosti jako jednu z oblastí, ve které může být zájmem státu utajovat informace. Způsob a rozsah tohoto utajování však musí být v souladu s hodnotami, které jsou dány podstatnými náležitostmi demokratického právního státu.

2.2.1.1.3 Ochrana životů, zdraví a majetkových hodnot

Právo na život je nejdůležitějším lidským právem. Ochrana života člověka vychází z přirozeného práva na život a pozitivně je zakotvena v článku 6 Listiny a v různých souvislostech i v dalších jejích člancích. Česká republika je navíc vázána i Evropskou úmluvou²⁶ a Mezinárodním paktem.²⁷ Každý má právo na život a lidský život je hoden ochrany již před narozením. Nikdo nesmí být zbaven života a nepřipouští se trest smrti. Porušením práva na život není, byl-li někdo zbaven života v souvislosti s jednáním, které podle zákona není trestné. Tímto jednáním je myšlena sebeobrana, krajní nouze a oprávněné použití zbraně v zákonem předpokládaných případech. Dále také zákonné zatčení a potlačení vzpoury či nepokojů. Použití síly však nesmí být větší, než je nezbytné.²⁸ Tato ustanovení zavazují stát, aby se jednak zdržel jednání směřujícího ke zbavení života, ale aby také k jeho ochraně přijal přiměřená opatření. Závazek státu chránit právo na život ve spojení s obecnou povinností státu přiznat každému, kdo podléhá jeho jurisdikci, lidská práva a základní svobody vyžaduje, aby existovaly záruky objektivního a účinného objasnění případů, kdy došlo k usmrcení jednotlivce v důsledku použití síly ze strany úředních orgánů.²⁹ Výše uvedené poměrně úzce souvisí s utajeným výkonem veřejné moci při činnosti ozbrojených složek.

Ochrana zdraví je rovněž přirozeným právem a pozitivně je uceleně zakotvena v článku 31 Listiny, ale i celé řadě dalších článků v různých souvislostech. Evropská úmluva otázku ochrany zdraví výslovně neřeší. Ochrana zdraví je řešena i článkem 12 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech a některými dalšími úmluvami. Každý má právo na ochranu zdraví. Občané mají na základě veřejného pojištění právo na bezplatnou zdravotní péči a na zdravotní pomůcky za podmínek, které stanoví zákon. Výkon vlastnického práva nesmí vést k poškozování lidského zdraví. Některé skupiny obyvatelstva – ženy, mladiství a osoby zdravotně postižené – mají právo na zvýšenou ochranu zdraví při práci.

²⁶ EÚLP, článek 2, nejdříve Protokolem č. 6, který připouštěl možnost ukládání trestu smrti za války nebo při její bezprostřední hrozbě. Od 1. července 2002 pak Protokolem č. 13, který trest smrti nepřipouští absolutně.

²⁷ Článek 6 paktu, za určitých okolností ovšem trest smrti připouští.

²⁸ Rozsudek ESLP ve věci Y.Erdogan a ostatní versus Turecko ze dne 15. května 2007.

²⁹ Rozsudek ESLP ve věci E. Bayran versus Turecko ze dne 26. května 2009.

Ochrana života a zdraví úzce souvisí se zákazem mučení, který je upraven článkem 7 Listiny, článkem 2 Evropské úmluvy, článkem 7 Mezinárodního paktu a rovněž i Evropskou úmluvou o zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání. Nikdo nesmí být mučen ani podroben krutému, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestu. Termínem „mučení“ se rozumí nelidské zacházení, jehož cílem je získat informace nebo přiznání, případně jde o formu trestání.

Ponižujícímu zacházení nebo trestu je podroben ten, kdo je hrubě ponižován před ostatními, nebo je nucen jednat proti vlastní vůli nebo přesvědčení, zejména v souvislosti s náboženskými zásadami. Kruté či nelidské zacházení směřuje k vyvolání pocitu strachu, úzkosti a méněcennosti. Spolu s ochranou života představuje zákaz mučení nejzákladnější ustanovení, od kterých nejsou povoleny odchylky. Rovněž zde musí existovat účinné mechanismy, které umožní objektivní a účinné objasnění případů, při kterých bude veřejná moc v podezření, že se k těmto praktikám uchýlila. I tato oblast velmi úzce souvisí s utajeným výkonem veřejné moci při činnosti bezpečnostních orgánů.

Ochrana vlastnictví, tedy majetkových hodnot, je rovněž jedním ze základních přirozených práv, na kterých je postavena moderní společnost. Byla deklarována již v Prohlášení práv člověka a občana v roce 1789. Listina upravuje ochranu vlastnictví v článku 11, Evropská úmluva upravuje ochranu majetku v dodatkovém protokolu č. 1 z roku 1952. Každý má právo vlastnit majetek a vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu, zaručuje se dědění. Daně a poplatky lze ukládat jen na základě zákona. Listina připouští určitá omezení vlastnického práva. Vlastnictví zavazuje, nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem. Zákon stanoví, který majetek nezbytný k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu smí být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob. Zákon může také stanovit, že určité věci mohou být pouze ve vlastnictví občanů nebo právnických osob se sídlem v České republice. Vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.

Mezinárodní pakty řeší otázku ochrany majetku koncepčně jinak, a to v národním rámci. Národ nesmí být zbaven svých vlastních prostředků k životní

existenci. Vlastnické právo lze částečně dovodit i z některých ustanovení článku 11 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech.

Zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací vymezuje problematiku zajištění vnitřního pořádku a bezpečnosti, ochranu ekonomiky a ochranu života nebo zdraví fyzických osob jako oblastí, ve kterých může být zájmem státu utajovat určité informace.

2.2.1.2 Některé ústavní hodnoty dotčené utajeným výkonem veřejné moci

Omezování přístupu k informacím musí být v souladu s ustanovením článku 17 odst. 4 Listiny a jemu odpovídajících ustanovení Evropské úmluvy a Mezinárodního paktu. Z hlediska práva na spravedlivý proces ve smyslu Hlavy V Listiny, článku 6 Evropské úmluvy a odpovídajících ustanovení Mezinárodního paktu je nutno konstatovat ústavně založenou možnost vyloučení veřejnosti v taxativně vymezených případech. Je nutno zdůraznit, že případná jiná omezení spravedlivého procesu nejsou v tomto ohledu ústavně založena.

Dále je zde nutno poznamenat, že Evropský soud pro lidská práva vykládá pojem občanská práva a závazky, obsažený v článku 6 odst. 1 Evropské úmluvy extenzivně a zahrnuje pod něj veškerá řízení, jejichž výsledek je určující pro práva a závazky soukromé povahy.³⁰ Tam, kde rozhodnutí přijatá správními orgány, které rozhodují o občanských právech a závazcích, nesplňují sama požadavky článku 6 Evropské úmluvy, je nutné, aby tato rozhodnutí podléhala následné kontrole soudního orgánu s plnou jurisdikcí, který poskytuje záruku ochrany podle tohoto článku.³¹ Z pravomoci soudu nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod. Řádný chod justice zaujímá v demokratické společnosti natolik důležité místo, že od něho nelze ustoupit ani z důvodů účelnosti ospravedlňované veřejným zájmem.

Rozhodování NBÚ, jako správního orgánu podle zákona č. 412 /2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a bezpečnosti způsobilosti, se může podle judikatury

³⁰ Rozhodnutí pléna ESLP ze dne 28. 6. 1978, König proti Německu, 6232/73: § 90, dále též Sudre, op. cit., str. 174, nebo Berger, op. cit., str. 270.

³¹ Rozhodnutí pléna ESLP ze dne 23. 6. 1981, Le Compte, Van Leuven a de Meyere proti Belgii, 6878/75, § 41 a násl.

ústavního soudu³² dotýkat některých základních práv. A to zejména práva na svobodnou volbu povolání a přípravy k němu podle článku 26 odst. 1 Listiny, ochrany osobnosti podle článku 10 Listiny a práva na rovný přístup k veřejným a jiným voleným funkcím podle článku 21 odst. 4 Listiny. Výše uvedená základní práva jsou pochopitelně obsažena i v celé řadě Parlamentem schválených a ratifikovaných mezinárodních úmluv, které jsou součástí ústavního pořádku, a tedy i pod ochranou Evropského soudu pro lidská práva.

2.3 Veřejná moc

Veřejnou moc lze rozdělit na moc státní a na zbývající veřejnou moc. Státní moc se základním způsobem dělí na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní. Zbývající veřejná moc zahrnuje uzemní a zájmovou samosprávu. Cílem této kapitoly je definovat pojmy veřejná moc a utajený výkon veřejné moci. Dále popsat a analyzovat ústavní vztahy v rámci dělby veřejné moci s důrazem na problematiku zajišťování bezpečnosti a utajení. Těžiště je s ohledem na rozsah a charakter práce položeno do oblasti státní moci.

2.3.1 Definice pojmu veřejná moc Ústavním soudem

Ústavní soud definoval pojem „veřejná moc“ ve svém usnesení II.ÚS 75/93 ze dne 25. listopadu 1993 následovně, cituji:

„Veřejnou mocí se rozumí taková moc, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať již přímo, nebo zprostředkovaně. Subjekt, o jehož právech nebo povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vůle subjektu.“

Vzhledem ke skutečnosti, že existují dva základní způsoby formulace práv, a to tzv. pozitivní, který znamená konstatování určitého práva (právo na co) a z toho vyplývající povinnost veřejné moci jej zabezpečit, a tzv. negativní způsob formulace,

³² Sp. zn. I. ÚS 738/2000, sp. zn. II. ÚS 536/01, sp. zn. IV. ÚS 615/01 a sp. zn. II. ÚS 241/01 (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 24, náleží č. 180, svazek 25, náleží č. 17, svazek 26, náleží č. 82 a svazek 27, náleží č. 91) a zejména sp. zn. I. ÚS 577/01 ze dne 25. listopadu 2003. Publikovaný pod N 137/31 SbNU 223., nálezy publikované pod č. 322/2001 Sb., č. 220/2005 Sb., č. 226/2010 Sb.

projevující se povinností veřejné moci zdržet se zásahu do určitého statusu občana (svoboda od čeho), může veřejná moc rozhodovat autoritativně o právech a povinnostech jak svou činností – konáním, tak i svou nečinností – nekonáním. Výkon veřejné moci provádějí orgány veřejné moci v souladu s principem legality, tedy na základě a v mezích zákona.

Dodržování principu legality podléhá soudní kontrole. Podle článku 90 Ústavy jsou soudy povolány především k tomu, aby zákonem stanoveným způsobem poskytovaly ochranu právům. Z pravomoci soudů nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.³³ V souladu s ustanovením článku 87 odst. 1 písm. d) Ústavy rozhoduje Ústavní soud o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod. Tyto zásady se plně uplatní i při takovém výkonu veřejné moci, který je spojen s utajováním informací.

2.3.2 Utajený výkon veřejné moci

Pokud se veřejnou mocí rozumí taková moc, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, a subjekt, o jehož právech nebo povinnostech se rozhoduje, není v rovnoprávném postavení s tímto orgánem, lze definovat utajený výkon veřejné moci jako:

„Autoritativní rozhodování o právech a povinnostech subjektů, přičemž subjekt, o jehož právech nebo povinnostech se rozhoduje, není v rovnoprávném postavení s rozhodujícím orgánem. Tento orgán navíc disponuje pravomocí omezovat přístup k informacím. Omezení přístupu k informacím se může dotýkat veřejnosti, subjektů, o jejichž právech a povinnostech je rozhodováno, ale i orgánů, které o těchto právech a povinnostech rozhodují.“

Pouze některá z těchto omezení však mají ústavně podložený základ a v některých případech v praxi byl, nebo doposud bohužel je, tento ústavní rámec překračován. Nebezpečí svévolnosti vyvstává obzvlášť jasně tam, kde je nějaká pravomoc výkonné moci vykonávána tajně.³⁴

³³ Článek 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

³⁴ Rozsudek Malone proti Spojenému království, citováno podle rozsudku Rotaru proti Rumunsku. Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva č. 5/2000, str. 211, Amann proti Švýcarsku, tamtéž, č. 3/2000, str. 128.

Omezení přístupu k informacím má své ústavní základy v příslušných ustanoveních Listiny, Evropské úmluvy a Mezinárodního paktu. Státní orgány a orgány územní samosprávy jsou z Listiny povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti, podrobnosti stanovuje zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

Na tyto ústavní základy navazuje celá řada právních předpisů v různých právních odvětvích a oblastech, které přístup k informacím z různých důvodů zpravidla legitimně omezují.³⁵ Tato omezení mají jak veřejnoprávní, tak i soukromoprávní charakter. Pojem tajemství je v českém právním řádu rovněž uváděn v různých souvislostech.³⁶ Jedná se o široký okruh právních vztahů, které v některých případech mohou souviset s utajeným výkonem veřejné moci. Jejich detailní rozbor jde nad rámec rozsahu této práce. Specifickým způsobem omezení přístupu k informacím je institut mlčenlivosti.

Z hlediska rozsahu a stanovených cílů se tato práce zabývá především problematikou utajeného výkonu veřejné moci se spojitostí s utajováním informací podle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti. Utajování informací ve smyslu tohoto zákona lze definovat jako: „*Souhrn právních, personálních, technických a organizačních opatření směřujících k omezení přístupu k informacím na stanovený okruh povolaných osob.*“ V historické části se práce zabývá ústavními základy institutu „státního tajemství“ i „utajovaných skutečností“ a s nimi souvisejících právních norem, na které zákon č. 412/2005 Sb., a institut „utajovaných informací“ navazuje. Dále okrajově i zpravodajskými službami, jejichž některé výstupy s touto problematikou velmi úzce souvisejí. Rovněž tak i institutem mlčenlivosti jako: „*Zákonem nebo jiným způsobem stanovené povinnosti subjektu chránit svěřené informace tím, že o nich zachová mlčenlivost.*“

Důraz je položen ústavně právní aspekty, ochranu základních práv a svobod a respektování podstatných náležitostí demokratického právního státu při utajeném výkonu veřejné moci, tak jak byl v této kapitole vymezen.

³⁵ Pracovní právo, právo sociálního zabezpečení, správa daní a poplatků, finanční právo, přeprava a přenos zpráv, zdravotnictví, státní kontrola, státní statistická služba, advokacie, ochrana osobních údajů, krizové řízení, utajované skutečnosti, zpovědní tajemství, zpravodajské služby apod.

³⁶ Výrobní tajemství, obchodní tajemství, poštovní tajemství, důvěrné informace, citlivé údaje, listovní tajemství, bankovní tajemství, utajované informace, zvláštní skutečnosti, utajený svědek apod.

2.3.3 Význam dělby veřejné moci a vztah k jejímu utajenému výkonu

Lidstvo na základě historických zkušeností dospělo postupem dlouhého času k trpkému poznání, že koncentrovaná moc přináší vzhledem k přirozeným vlastnostem člověka více škody než užitku a hledalo koncepci, která by tuto rizika omezila. Dělbá veřejné moci představuje institucionální ochranu před její koncentrací, a tedy i před tím, aby nedocházelo k jejímu zneužití. V případě utajeného výkonu veřejné moci musí být i tento podroben odpovídající kontrole, na důslednost dělby moci a funkční systém brzd a protiváh je nutné i v těchto případech klást adekvátní nároky. V opačném případě totiž zákonitě vzniká „hluchý prostor“, ve kterém koncepce dělby moci není důsledně uplatněna. V tomto „hluchém prostoru“ se dříve či později začne zákonitě koncentrovat nekontrolované řešení různých společenských problémů, včetně citlivých mocenských záležitostí. Takový je přirozený a nevyhnutelný sklon i těch nejlépe ustavených vlád.³⁷

Nejstarší známou zmínku o dělbě veřejné moci představuje teorie Aristotelova, která popisuje státní zřízení městského státu v antickém Řecku. Tímto státním zřízením byla republika a jejími rozhodujícími orgány byly rada, úřady a soudy. Aristoteles z toho dovodil, že lze považovat samostatně každý z těchto tří orgánů za zosobnění jedné státní moci, dělbu moci však nepovažoval za nezbytně nutnou.³⁸ Ústava se podle něj měla řídit podle konkrétních potřeb daného národa v určité době. Dle Aristotela měl tvořit těžiště státu střední stav, který vykazuje nejmenší tendenci k extrémům.³⁹ Rovněž Thomas Hobbes nepřikládal dělbě moci zásadní význam. Absolutní suverénní moc, byť svěřenou jednotlivci, považoval za lepší řešení, než „přirozený stav války mezi lidmi.“ Jakákoliv dělba této absolutní suverénní moci může podle něj vést k občanské válce, cituji : „*A ačkoliv si lidé mohou myslet, že tato neomezená moc má mnoho neblahých důsledků, tam kde taková moc chybí, jsou důsledky mnohem horší, totiž neustálý boj každého člověka proti svému sousedovi.*“⁴⁰ John Locke rozlišoval moc na zákonodárnou, výkonnou a federativní, která obsahovala moc k vedení války a uzavírání míru, svazků a smluv se všemi osobami a společenstvími stojícími mimo stát

³⁷ ROUSSEAU, J. J.: *O společenské smlouvě neboli o zásadách státního práva*, přel. Veselá, J., reprint původního vydání z roku 1949, vyd., A. Čeněk, Dobrá Voda 2002. ISBN 80 -86473-10-4, s. 98 ad.

³⁸ WEYR, F.: *Teorie práva*, nakladatelství Orbis, Brno-Praha 1936, s. 235 ad.

³⁹ STORING, H., J.: *Malé dějiny filosofie*, přel. Rezek P., 1. vyd., nakladatelství Zvon, Praha 1991, ISBN 80-7113-041-9, s.137 ad.

⁴⁰ HOBBS, T.: *Leviathan, Díl II. O státě*, přel. Berka, K., 1. vyd., OIKOIMENH, Praha 2009, sv. 221, ISBN 978-80-7298-106-9., s. 145.

a která je často spojena s výkonnou. Za prioritní mezi nimi považoval moc zákonodárnou.⁴¹

Rozhodující krok v oblasti teorie dělby moci učinil Charles Montesquie. Jeho teorie dělby moci směřovala proti absolutistické monarchii a podporovala změnu ve prospěch monarchie konstituční. Je všeobecně uznáváno, že moderní podobu teorie dělby moci nalézáme právě v jeho díle, cituji:

„Není svobody, jestliže není moc soudní oddělena od moci zákonodárné a výkonné. Všechno by bylo ztraceno, kdyby týž člověk nebo týž sbor předních občanů, ať už ze šlechticů, ať už z lidu, měl v ruce trojí moc, totiž moc dávat zákony, moc vykonávat usnesení veřejná a moc soudit zločiny nebo spory jednotlivců.“⁴²

J. J. Rousseau označuje ve svém díle „O společenské smlouvě“ za nositele nepřenosné a nedělitelné a státní moci lid. Rousseau má za to, že moc zákonodárná, výkonná a soudní jsou ve vzájemném nadřizeně-podřizeném postavení, přičemž primát náleží moci zákonodárné, která patří zásadně lidu. Je-li zákonodárná moc přidělena výlučně svrchovanému lidu, není již opodstatněná obava o jeho svobodu, a to i v případě, že se všechny moci budou koncentrovat v jedné ruce suveréna, kterým je myšlen lid.

Koncepci dělby moci vypracovanou Charlesem Montesquiem doplnili a dále rozvinuli otcové americké ústavy, zejména James Madison, Alexandr Hamilton a John Jay. Vytvořili systém vzájemných brzd a protiváh⁴³, na jehož základě se moci zákonodárná, výkonná a soudní vzájemně vyvažují a kontrolují. V současnosti je tato teorie velmi úspěšně uplatňována ve většině evropských států, v USA, Kanadě i Austrálii. Hlavní myšlenka této teorie nespočívá pouze v rozdělení státní moci na tři různé subjekty. Důležité je i vytvoření účinných mechanismů, které jsou schopny zabezpečit jejich vzájemnou rovnováhu.⁴⁴ Tato rovnováha je nezbytnou podmínkou harmonického fungování veřejné moci jako celku. Tyto mechanismy jsou zakotveny v ústavě, což z tohoto právního předpisu činí nosný dokument „organizace technologie

⁴¹ LOCKE J.: Dvě pojednání o vládě, nakladatelství ČAV, 19.18. AA- 19.54 VA – D 14*50071, Praha 1965, s. 208 ad.

⁴² MONTESQUIE, CH.: *O duchu zákonů*, přel. Lyer, S., nakladatelství A. Čeněk, reprint původního vydání z roku 1947, Dobrá Voda 2003. ISBN 80-86473-30-9, s. 190.

⁴³ Checks and balances.

⁴⁴ HELEŠIC, N.: *Dělba moci z hlediska ústavního práva České republiky*, PF MU Brno 2006.

státní moci.“⁴⁵ Problematika utajeného výkonu veřejné moci by v tomto ohledu neměla být výjimkou. Institut utajení nesmí vést k narušení vzájemné rovnováhy moci zákonodárné, výkonné a soudní. Vytvořením prostoru, kterému by jedna moc dominovala bez odpovídající kontroly mocí jinou, by k této nerovnováze mohlo zákonitě dojít.

Zneužití veřejné moci je historicky zcela zjevně spojeno s utajováním, které je zpravidla doménou moci výkonné. Má-li moc výkonná možnost utajovat v nežádoucím rozsahu své aktivity a informace před občany, ale i mocí zákonodárnou a soudní, je původní smysl legitimizace moci v demokratických a svobodných volbách, ale i smysl její dělby narušen. Brzdy a protiváhy přestávají zákonitě fungovat a moc výkonná se pomalu začíná vymykat kontrole, a to jak lidu, tak i ostatních součástí státní moci. Názorným příkladem je tzv. „ochranná vazba“, která umožňovala Gestapu svévolné zadržování osob na základě volné úřední úvahy, a to bez jakékoliv soudní kontroly.⁴⁶

Toto lze dovést dokonce i z díla Charlese Montesquiea, cituji: „ *V italských republikách, kde je spojena tato trojí moc v jedněch rukách, je méně svobody než ve státech monarchistických. Proto tam potřebuje vláda, aby se udržela, tak násilných prostředků, jakých používá vláda turecká. O tom svědčí státní inkvisitoři a schránka, kam může každý udavač v jakoukoliv hodinu vhodit svoje písemné udání.*“⁴⁷

Obdobné praktiky v monarchiích s dělbou moci Montesquie v kapitolách „O špionech v monarchii“ a „O anonymních dopisech“ odmítá: „*Dobří panovníci špehů obvykle nepoužívají, když člověk poslouchá zákonů, vykonal tím vše, čím je panovníkovi povinen. Jestliže někdo nechce postavit mezi sebe a obžalovaného zákon, je to důkazem,*

⁴⁵ HOLLANDER, P.: *Základy všeobecné státovědy*, vydavatel Věšhrad, Praha 1995. ISBN 80 -85305- 32-1, s.163 ad.

⁴⁶ Ochranná vazba byla zavedena na základě nařízení říšského prezidenta ze dne 28. února 1933 o ochraně lidu a státu (tzv. Reichstagsbrandverordnung) a spočívala v administrativním zajištění potenciálních odpůrců nacistického režimu. V nařízení říšského ministra vnitra z 25. ledna 1938 byla ochranná vazba definována jako „donucovací opatření tajné státní policie k zabránění všech pokusů nebezpečných pro stát a národ, jenž může být zavedeno proti osobám, které ohrožují současný stav a bezpečnost národa a státu.“

⁴⁷ MONTESQUIE, CH.: *O duchu zákonů*, přel. Lyer, S., nakladatelství A. Čeněk, reprint původního vydání z roku 1947, Dobrá Voda 2003. ISBN 80-86473-30-9, s. 190 ad.

že má proč by se bál zákonů.“⁴⁸ Zákon ovšem funguje pouze tam, kde ho vykládá nezávislý a nestranný soudce.

Institut utajení nesmí vést nikdy k tomu, že by mohl být institucionálně systémově zneužitelný. Moc a peníze pokazí snadno i ty nejlepší lidi, proto by nikdo neměl mít možnost počítat s tím, že může díky institutu utajení za určitých okolností uniknout trestu za přečin, či dokonce i za zločin. Soudy musí mít v zájmu upevnění práva a svobody přístup k řešení všech sporů.⁴⁹

O stejném problému hovořil dne 26. června 2009 i generální tajemník Rady Evropy Terry Davis při příležitosti Mezinárodního dne proti mučení, cituji:

„V mezidobí několik šetření odhalilo, že účast evropských zemí na praktikách, jež porušují Evropskou úmluvu o lidských právech, byla mnohem více rozšířena, než jsme si na počátku mysleli. Některé vlády projevily výčitky svědomí, ale nebyla přijata jiná řešení pro naplnění právních a administrativních holých míst, jež umožnily toto porušování lidských práv provádět. Dnes už je pozdě, ale nikoli příliš pozdě, aby evropské vlády začaly jednat. Je nutné se inspirovat u amerického prezidenta Baracka Obamy, který prohlásil od prvních dnů svého nástupu do funkce jak vydávání, tak tajné zadržování a mučení za ilegální.“⁵⁰ Podobnost s institutem ochranné vazby z roku 1933 je snad a pouze čistě náhodná.

Proto je nutné pokládat si při dalším zkoumání institutu utajování často otázku, je-li skutečně materiálně v souladu s účelem a ústavními limity dělby, výkonu a kontroly veřejné moci a jaký je jeho skutečný dopad na základní lidská práva a svobody.

⁴⁸ MONTESQUIE, CH.: *O duchu zákonů*, přel. Lyer, S., nakladatelství A. Čeněk, reprint původního vydání z roku 1947, Dobrá Voda 2003. ISBN 80-86473-30-9, s. 242 – 243.

⁴⁹ MACHIAVELLI, N.: *Úvahy o vládnutí a o vojenství, Rozpravy o prvních deseti knihách Tita Livia*, přel. Hajný, J., 1 vyd., nakladatelství Argo, Praha 2001. ISBN 80 – 7203-391-3, s. 170 ad.

⁵⁰ Z prohlášení T. Davise generálního tajemníka Rady Evropy dne 26. června 2009, zdroj dostupný na <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1464693&Site=DC>

2.3.4 Členění veřejné moci v ČR ve vztahu k zajišťování bezpečnosti a utajení

Tato kapitola rozvádí Ústavou zakotvenou dělbu moci do rámce zkoumaného problému jejího utajeného výkonu s důrazem na analýzu zachování funkčnosti jejich vzájemných brzd a protiváh.

Veřejná moc se člení na moc státní a na zbývající veřejnou moc (samosprávu). Za zdroj veškeré státní moci označuje Ústava lid, který tuto moc vykonává prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní. Územní samospráva je Ústavou zaručena a patří mezi podstatné náležitosti demokratického právního státu. Ústava a Listina obsahují i základní pravidla pro výkon této moci. Jsou jimi princip legality a zásada legální licence, které jsou rovněž podstatnými náležitostmi demokratického právního státu, jejichž změna je nepřípustná. Ústava vymezuje i limity pro zásahy státu do činnosti územní samosprávy.

Tyto principy a zásady se bezvýhradně a v plné míře uplatní i při zajišťování základních povinností státu podle ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky a při omezování přístupu k informacím při výkonu veřejné moci na základě Listiny a zákonů.

2.3.4.1 Zákonodárná moc

Zákonodárná moc náleží v souladu s článkem 15 odst.1 Ústavy Parlamentu, který se člení na dvě komory, Poslaneckou sněmovnu a Senát. Zákonodárná pravomoc Parlamentu je výlučná a spočívá v oprávnění vydávat ústavní zákony a zákony, které vytvářejí základ právního státu a podmínky pro legální výkon veřejné moci. Návrhy zákonů může podat poslanec, skupina poslanců, Senát, vláda nebo zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku. Tyto návrhy se podávají Poslanecké sněmovně. Ve vztahu ke zkoumané problematice vyslovuje Parlament souhlas s ratifikací mezinárodních smluv podle článku 49 Ústavy. Vůči vládě má Parlament s důrazem na Poslaneckou sněmovnu konstitutivní a kontrolní pravomoci. Poslanecká sněmovna vyslovuje vládě důvěru či nedůvěru, každý poslanec má právo interpelovat vládu nebo její členy ve věcech jejich působnosti.

Mezi hlavní rysy parlamentarismu patří princip většiny při rozhodování, které dbá ochrany menšin, dále reprezentativnost mandátu a svobodná, dobrovolná a volná

soutěž politických stran. Není řešeno striktní oddělení členství v Parlamentu a ve vládě. Naopak funkce poslance nebo senátora je neslučitelná s funkcí prezidenta republiky, nebo soudce.⁵¹

Ve vztahu k problematice zajišťování bezpečnosti a omezování přístupu k informacím jsou v rámci Parlamentu zřízeny specializované orgány, a to:

Poslanecká sněmovna

- Výbor pro obranu a bezpečnost.
- Stálá komise pro kontrolu činnosti Bezpečnostní informační služby.
- Stálá komise pro kontrolu činnosti Národního bezpečnostního úřadu.
- Stálá komise pro kontrolu činnosti Vojenského zpravodajství.
- Neexistuje orgán pro kontrolu Úřadu pro zahraniční styky a informace.
- Stálá komise pro kontrolu použití odposlechů a záznamů telekomunikačního provozu a použití sledování osob a věcí, rušení provozu elektronických komunikací a kontrolu činnosti Inspekce Policie ČR.

Senát

- Výbor pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost.
- Stálá komise Senátu pro ochranu soukromí.

Zřízení výše uvedených orgánů vytváří předpoklady pro kontrolní činnost Parlamentu ve vztahu k moci výkonné v oblasti utajovaného výkonu státní moci. Poslanci a senátoři mají ze zákona přístup k utajovaným informacím všech stupňů utajení bez platného osvědčení a poučení. To neplatí s výjimkou předsedy Poslanecké sněmovny a předsedy Senátu ve vztahu k utajovaným skutečnostem cizí moci. I toto ustanovení omezuje možnosti exekutivy utajovat informace a některé činnosti ve vztahu k Parlamentu. Poslanecká sněmovna a Senát může pro potřeby řízení před orgánem státu zprostit mlčenlivosti své členy. Naopak, poslanec i senátor má právo odepřít svědectví o skutečnostech, které se dozvěděl v souvislosti s výkonem svého mandátu, a

⁵¹ HELEŠIC, N.: Dělbá moci z hlediska ústavního práva České republiky, PF MU Brno 2006.

to i poté, kdy přestal být poslancem nebo senátorem. Ustanovení bezpochyby omezuje postavení soudní moci a potažmo veřejnosti ve vztahu k moci zákonodárné v oblasti přístupu k některým informacím.

Parlament rozhoduje za stanovených podmínek o vyhlášení válečného stavu a o účasti státu v obranných systémech mezinárodní organizace, jíž je Česká republika členem. Dále Parlament vyslovuje souhlas s vysláním ozbrojených sil České republiky mimo území státu a s pobytem ozbrojených sil jiných států na území České republiky, nejsou-li tato rozhodnutí vyhrazena vládě. Parlament má pravomoci ve vztahu ke zrušení a prodlužování nouzového stavu a vyhlášení stavu ohrožení státu podle ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky.

Činnost zpravodajských služeb podléhá kontrole vlády a Parlamentu. Rozsah a způsob kontroly zpravodajských služeb Parlamentem má stanovit zvláštní zákon. Tato kontrola není doposud uspokojivým způsobem od vzniku samostatného státu vyřešena, zvláštní zákon nebyl nikdy přijat. Vojenská zpravodajská služba AČR nebyla pod parlamentní kontrolou do roku 2005, parlamentní kontrola Úřadu pro zahraniční styky a informace (dále pouze „ÚZSI“) není vyřešena do současnosti. Kontrolní možnosti Parlamentu ve vztahu ke zpravodajským službám mají obecný charakter, umožňující zjistit až zásadní systémové nedostatky. To není zcela optimální, ale na druhou stranu ani neobvyklé.⁵² Poslední vládní návrh směřující i k nápravě tohoto stavu byl sněmovními orgány paradoxně odmítnut v měsíci dubnu roku 2008.⁵³ Usnesením vlády č. 80/2010 byl úkol k předložení návrhu zákona o zpravodajských službách a jejich kontrole nakonec zcela zrušen. Poslanecká sněmovna je o činnosti zpravodajských služeb informována vládou prostřednictvím svého příslušného orgánu pro zpravodajské služby. Vláda informuje tento orgán jednou ročně a kdykoliv o to orgán požádá o činnosti zpravodajských služeb a dále vždy při získání informací důležitých pro ochranu ústavního zřízení, významných ekonomických zájmů, bezpečnost a obranu České republiky. Pravomoci stálých kontrolních komisí Poslanecké sněmovny ve vztahu

⁵² KLABAN, V.: *Demokratický právní stát, ústavnost, právní úprava a kontrola zpravodajských služeb a NBÚ v ČR v období 1994 -2000*. SVOČ PF UK Praha 2008. *Právní vývoj českých rozvědek, demokratický právní stát a ústavnost*. SVOČ PF UK Praha 2009.

⁵³ Usnesení výboru pro bezpečnost č. 52 ze dne 9. dubna 2008, dostupné na <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=26711>
Usnesení podvýboru pro zpravodajské služby č. 1 ze dne 10. dubna 2008. Dostupné na <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=62852>

k jednotlivým zpravodajským službám s výjimkou ÚZSI řeší zvláštní zákony.⁵⁴ Výše uvedené pravomoci souvisejí úzce s kontrolními funkcemi Parlamentu ve vztahu k utajovaným informacím a utajovanému výkonu veřejné moci. Tyto pravomoci jsou částečně systémově nastaveny, lze diskutovat o jejich rozsahu a materiálním obsahu.

Závěrem je možno konstatovat, že postavení moci zákonodárné ve vztahu k moci výkonné je v oblasti zajišťování bezpečnosti a utajování vyvážené, nenarušující smysl dělby moci. Jsou vytvořeny institucionální předpoklady pro kontrolu moci výkonné ze strany členů Parlamentu, kteří mají zajištěn široký rozsah přístupu k potřebným informacím, včetně informací utajovaných.

Systémové a dlouhodobé nedostatky ovšem přetrvávají v oblasti parlamentní kontroly zpravodajských služeb, které jsou důležitými subjekty při realizaci utajeného výkonu veřejné moci.

2.3.4.2 Výkonná moc

Do oblasti působnosti moci výkonné náleží vše, co nespadá do sféry moci zákonodárné a moci soudní. Ústavní úprava je zaměřena především na dva nejvýznamnější subjekty moci výkonné, a to na prezidenta republiky a na vládu. Prezident je hlavou státu, vláda je vrcholným kolegiálním orgánem výkonné moci. Ústava uvádí i další orgány moci výkonné, jedná se o ministerstva, jiné správní úřady, státní zastupitelství a orgány územní samosprávy v přenesené působnosti. Jejich zřízení a působnost Ústava výrazněji nerozvádí, to přenechává zákonům. Dělbou výkonné moci z formálního hlediska řeší ústavní úprava velmi omezeně. Výčet konkrétních pravomocí je proveden pouze v případě prezidenta republiky. Vládě pak náleží ty zbývající oblasti moci výkonné, které nebyly výslovně svěřeny prezidentu republiky, ministerstvům nebo jiným institucím.

2.3.4.2.1 Prezident republiky

Prezident republiky je hlavou státu a zastupuje jej navenek. Je volen Parlamentem na společné schůzi obou komor a ze své funkce není odpovědný. Jeho pravomoci lze rozdělit do několika kategorií. Především jde o kompetence vyplývající

⁵⁴ Zákon č. 154/1993 Sb., o Bezpečnostní informační službě, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 289/2005 Sb., o Vojenském zpravodajství, ve znění pozdějších předpisů.

přímo z Ústavy, jsou dvojího charakteru, s kontrasignací podle článku 63 odst.1 Ústavy a bez kontrasignace podle článku 62 Ústavy. A dále kompetence s kontrasignací vyplývající ze zákonů podle článku 63 odst. 2 Ústavy. Za rozhodnutí prezidenta republiky, které vyžaduje kontrasignaci, tj. spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády, odpovídá vláda.⁵⁵

Převážná většina pravomocí prezidenta předpokládá z logiky věci jejich veřejný výkon. Ve vztahu k zajišťování bezpečnosti státu je prezident republiky vrchním velitelem ozbrojených sil, jedná se však o pravomoc s kontrasignací. A proto není jeho postavení jako vrchního velitele zcela jednoznačné. Nemá totiž nedílnou velitelskou pravomoc. Ve vztahu k posuzovanému problému prezident sjednává a ratifikuje mezinárodní smlouvy, jejich sjednávání může přenést na vládu nebo s jejím souhlasem i na její jednotlivé členy.

Prezident má ze zákona přístup k utajovaným informacím všech stupňů utajení bez platného osvědčení a poučení, a to včetně utajovaných informací cizí moci. Prezident republiky může pro potřeby řízení před orgánem státu zprostit mlčenlivosti zákonem stanovený okruh osob.⁵⁶ U prezidenta republiky se zproštění mlčenlivosti nevyžaduje. Na rozdíl od poslanců, senátorů a soudců Ústavního soudu neřeší Ústava možnost, že by prezident odepřel svědectví o skutečnostech, které se dozvěděl při výkonu své funkce. Prezident republiky je příjemcem informací zpravodajských služeb a s vědomím vlády jim ukládá úkoly. Jednou za rok podávají zpravodajské služby prezidentovi zprávu o své činnosti.⁵⁷ Prezident má dále právo účastnit se schůzí Bezpečnostní rady státu, vyžadovat od ní a jejích členů zprávy a projednávat s ní nebo s jejími členy otázky, které patří do jejich působnosti. Po dobu stavu ohrožení státu nebo válečného stavu prezident republiky nemá právo vracet zákon přijatý ve zkráceném jednání.

⁵⁵ GERLOCH, A., HŘEBEJK, J., ZOUBEK. V.: „*Ústavní systém České republiky – základy českého ústavního práva*“, vyd. 4 aktualizované, nakl. Prospektum, Praha 2002, ISBN 80-71750- 77 – 8, s. 192 ad.

⁵⁶ Zákon č. 412/2005 Sb., v platném znění, § 63 odst.1,3 písm. a) předsedu vlády, prezidenta, viceprezidenta a členy Nejvyššího kontrolního úřadu, předsedu a místopředsedy Ústavního soudu, předsedu a místopředsedy Nejvyššího soudu, předsedu a místopředsedy Nejvyššího správního soudu, vedoucího Kanceláře prezidenta republiky, Veřejného ochránce práv, zástupce Veřejného ochránce práv, guvernéra a viceguvernéry České národní banky.

⁵⁷ Zákon č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách, ve znění pozdějších předpisů.

Závěrem je možno konstatovat, že postavení prezidenta republiky je ve vztahu k moci zákonodárné a vládě v oblasti zajišťování bezpečnosti a utajovaného výkonu veřejné moci vyvážené, nenarušující smysl dělby moci. Prezident má zajištěn přístup ke všem potřebným informacím, které výkon jeho pravomocí a ústavní postavení vyžaduje.

2.3.4.2.2 Vláda

Vláda je vrcholným orgánem výkonné moci, je jí svěřena moc výkonná, pokud nebyla ústavním zákonem nebo zákonem výslovně svěřena prezidentu republiky nebo jinému orgánu.⁵⁸ Vláda rozhoduje ve sboru, jedná se tedy o kolegiální orgán s obecnou působností v oblasti exekutivy založený na rezortním principu. Členové vlády, ministři jsou v čele zákonem⁵⁹ zřízených ústředních orgánů státní správy. Postavení jejího předsedy lze ze státoprávního hlediska charakterizovat jako „prvního mezi rovnými.“

K provedení zákona a v jeho mezích je vláda v souladu se článkem 78 Ústavy oprávněna vydávat nařízení, toto zmocnění vlády má všeobecný charakter. Ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou vydávat právní předpisy pouze na základě a v mezích zákona, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.

Poměr vlády a Parlamentu je založen na její odpovědnosti vůči Poslanecké sněmovně. Tato komora má ve vztahu k vládě konstitutivní funkci a vykonává politickou kontrolu vlády, která je závislá na její důvěře. Poslanecká sněmovna může rovněž vyslovit vládě nedůvěru. Každý poslanec má právo interpelovat vládu nebo její členy ve věcech jejich působnosti, ti jsou povinni odpovědět ve stanovené lhůtě. Vztah vlády a Senátu je řešen odlišně, Senát nemá vůči vládě ústavně zakotvená účinná kontrolní oprávnění. Senátu nenáleží ani právo kontroly nad státním rozpočtem. Dojde-li k rozpuštění Poslanecké sněmovny, přísluší Senátu přijímat v neodkladných věcech na návrh vlády zákonná opatření.

Vztah vlády a prezidenta republiky je založen na principu dualismu, který vychází z jejich společné příslušnosti k moci výkonné. V praxi to znamená, že to, co nenáleží do ústavních pravomocí prezidenta republiky, přísluší vládě. Vláda rovněž přebírá ve formě kontrasygnace odpovědnost za některá rozhodnutí prezidenta republiky

⁵⁸ HELEŠIC, N.: Dělbá moci z hlediska ústavního práva České republiky, PF MU Brno 2006.

⁵⁹ Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Pozn. někdy bývá členem vlády i ministr bez portfeje.

podle článku 63 Ústavy. Prezident má významnou roli při sestavování a odvolávání vlády. Jmenuje a odvolává předsedu vlády a na jeho návrh její další členy, přijímá jejich demisi, odvolává vládu a přijímá její demisi.

Z hlediska ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky je vláda vrcholným orgánem jejího zajišťování. Vláda v souladu se článkem 43 Ústavy rozhoduje ve vymezených případech o vyslání ozbrojených sil České republiky mimo její území a o pobytu, průjezdu a průletu ozbrojených sil jiných států na území České republiky, a to nejdéle na dobu 60 dnů. Dále vláda rozhoduje o účasti ozbrojených sil České republiky na vojenských cvičeních mimo její území a o účasti ozbrojených sil jiných států na vojenských cvičeních na území České republiky. Vláda může vyhlásit nouzový stav v případě živelních pohrom, ekologických nebo průmyslových havárií, nehod nebo jiného nebezpečí, které ve značném rozsahu ohrožují životy, zdraví nebo majetkové hodnoty anebo vnitřní pořádek a bezpečnost. O vyhlášení nouzového stavu vláda neprodleně informuje Poslaneckou sněmovnu, která může toto vyhlášení zrušit. Současně s vyhlášením nouzového stavu musí vláda vymezit, která práva stanovená ve zvláštním zákoně a v jakém rozsahu se v souladu s Listinou základních práv a svobod omezují a které povinnosti a v jakém rozsahu se ukládají.

Vláda navrhuje Parlamentu vyhlášení stavu ohrožení státu, je-li bezprostředně ohrožena svrchovanost, územní celistvost nebo jeho demokratické základy. Po dobu stavu ohrožení státu nebo válečného stavu může vláda požadovat, aby Parlament projednal vládní návrh zákona ve zkráceném jednání, toto se netýká ústavního zákona. V souladu s článkem 9 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky je vytvořena Bezpečnostní rada státu, skládá se z předsedy vlády a dalších členů vlády, podle jejího rozhodnutí. Výše uvedené kompetence úzce souvisejí i s utajováním informací. Členové vlády mají přístup k utajované informaci všech stupňů utajení bez platného osvědčení fyzické osoby a poučení. V případě utajované informace cizí moci se to týká pouze předsedy vlády a ministra zahraničních věcí.

Významné kompetence má vláda v oblasti utajování informací. Státní správu v oblasti ochrany utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti vykonává Národní bezpečnostní úřad (dále pouze „NBÚ“), není-li stanoveno jinak. NBÚ je ústředním orgánem státní správy. V čele NBÚ je ředitel, kterého jmenuje po projednání v příslušném výboru Poslanecké sněmovny vláda, která ho též odvolává. Ředitel NBÚ

je odpovědný předsedovi vlády nebo pověřenému členovi vlády. Každé porušení zákona zaměstnancem NBÚ při plnění povinností podle tohoto zákona, které kontrolní orgán zjistí při své činnosti, je povinen oznámit řediteli NBÚ a předsedovi vlády. NBÚ zpracovává návrh seznamu utajovaných informací, jejich seznam vydává vláda v souladu se článkem 78 Ústavy svým nařízením. Předseda vlády zprošťuje mlčenlivosti ministry a vedoucí ostatních ústředních správních úřadů. Vláda zprošťuje mlčenlivosti ředitele Bezpečnostní informační služby.

Vláda má rovněž významné kompetence ve vztahu ke zpravodajským službám. Odpovídá za jejich činnost a koordinuje ji. Vláda a prezident republiky s vědomím vlády ukládají zpravodajským službám úkoly v mezích působnosti těchto služeb.

Činnost zpravodajských služeb podléhá kontrole vlády a Parlamentu. Rozsah a způsob kontroly zpravodajských služeb Parlamentem stanoví zvláštní zákon. Problematika kontroly zpravodajských služeb ovšem není doposud systémově vyřešena.⁶⁰ Poslanecká sněmovna je o činnosti zpravodajských služeb informována vládou prostřednictvím svého příslušného orgánu pro zpravodajské služby, vláda jej informuje jednou ročně a kdykoliv o to požádá o činnosti zpravodajských služeb a dále vždy při získání informací důležitých pro ochranu ústavního zřízení, významných ekonomických zájmů, bezpečnost a obranu státu. Vláda stanoví zvláštní způsob vykazování údajů při hospodaření se státními prostředky, je-li to nutné v zájmu utajení činnosti zpravodajských služeb.

Zpravodajské služby mohou navzájem spolupracovat na základě dohod uzavíraných se souhlasem vlády, spolupráci se zpravodajskými službami cizí moci mohou zpravodajské služby uskutečňovat pouze se souhlasem vlády. Účinná materiální kontrola této spolupráce se zpravodajskými službami cizí moci ze strany vlády není doposud vyřešena. Po projednání v příslušném výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu jmenuje vláda ředitele Bezpečnostní informační služby (dále pouze „BIS“). Z výkonu své funkce je ředitel BIS odpovědný vládě, která ho též odvolává. Ředitele ÚZSI jmenuje a odvolává ministr vnitra se souhlasem vlády. Z výkonu své funkce je ředitel ÚZSI odpovědný ministru vnitra. Ředitele Vojenského zpravodajství (dále

⁶⁰ KLABAN, V.: *Demokratický právní stát, ústavnost, právní úprava a kontrola zpravodajských služeb a NBÚ v ČR v období 1994 -2000*. SVOČ PF UK Praha 2008. *Právní vývoj českých rozvědek, demokratický právní stát a ústavnost*. SVOČ PF UK Praha 2009.

pouze „VZ AČR“) jmenuje po projednání v příslušném výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu se souhlasem vlády ministr obrany. Z výkonu své funkce je ředitel VZ AČR odpovědný ministru obrany, který ho též se souhlasem vlády odvolává. Vláda schvaluje statuty zpravodajských služeb.

Závěrem je možno konstatovat, že postavení vlády je ve vztahu k moci zákonodárné a prezidentu republiky v oblasti zajišťování bezpečnosti a utajování informací dominantní. Vláda je z Ústavy vrcholným orgánem výkonné moci a z toho vyplývá i její klíčové postavení v oblasti zajišťování bezpečnosti České republiky a utajování informací. Poslanecká sněmovna disponuje nástroji, které jí umožňují kontrolu činnosti vlády v této oblasti. Systémově nebyly doposud nastaveny účinné kontrolní mechanismy u zpravodajských služeb, jejichž činnost vláda koordinuje a za kterou odpovídá.

2.3.4.3 Soudní moc

Moc soudní má jako třetí složka státní moci ve vztahu ke zkoumané problematice zásadní význam. Jednou z důležitých funkcí moci soudní je dbát i na to, aby moc výkonná dodržovala při své praktické činnosti závazná pravidla stanovená mocí zákonodárnou a šetřila při tom meze základních lidských práv a svobod. I v tom spočívá základní smysl dělby moci. Článek 2 odst. 1 Ústavy stanovuje, že zdrojem veškeré státní moci je lid, který ji vykonává prostřednictvím moci zákonodárné, výkonné a soudní. Ústava tedy staví tyto tři moci do rovnocenného postavení a na rozdíl od některých předchozích úprav nefavorizuje zákonodárny sbor.⁶¹

V porovnání s mocí zákonodárnou a mocí výkonnou je přesto moc soudní nejslabším článkem této triády. Nestanovuje závazná pravidla chování a nedisponuje ani státními finančními prostředky, což je doménou Parlamentu s důrazem na Poslaneckou sněmovnu. Nemá ve své působnosti právo udělovat pocty ani materiální a personální prostředky pro vynucení svých rozhodnutí, které přísluší moci výkonné. Její síla je dána

⁶¹ Ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, ve znění účinném k 8. únoru 1991, článek 29 odst.1, Nejvyšším orgánem státní moci a jediným zákonodárným sborem České a Slovenské Federativní Republiky je Federální shromáždění. Organizace soudní moci (s výjimkou Ústavního soudu) nebyla na ústavní úrovni řešena, článek 145 pouze upravoval působnost FS ČSFR vůči soudní moci. Mimo jiné umožňoval jmenování a odvolávání soudců. Postavení soudní moci tak mělo jakýsi druhořadý charakter.

závazností a vynutitelností jejího nezávislého úsudku v konkrétních případech.⁶² Aby mohla moc soudní plnit efektivně své poslání, je její fakticky nejslabší mocenské postavení vyvažováno určitými atributy, které jsou pro ni charakteristické. Těmito atributy jsou zejména požadavek na její nezávislost a podřízení se pouze zákonu.

Soudní moc vykonávají jménem republiky nezávislé soudy. Posláním soudů je především poskytovat ochranu právům, a to zákonem stanoveným způsobem. Článek 2 odst. 2 a 3 Ústavy stanovuje základní parametry vztahu mezi státem a občanem, vyjadřuje princip legality výkonu veřejné moci a zásadu legální licence. Problematika utajeného výkonu veřejné moci se týká především vzájemného vztahu občana a moci výkonné.⁶³ Má-li být moc soudní schopna poskytovat v tomto ohledu účinnou ochranu právům občanů, musí být její postavení ve vztahu k moci výkonné silné a nezávislé. Soudní moc se v České republice člení na soustavu obecných soudů, kterou podle článku 91 odst. 1 Ústavy tvoří Nejvyšší soud, Nejvyšší správní soud, vrchní, krajské a okresní soudy. Ústavní soud do této soustavy nepatří, v souladu s článkem 83 Ústavy je zvláštním orgánem ochrany ústavnosti. Rozhoduje i o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod, což se zkoumanou problematikou úzce souvisí.

Ústava definuje základní pravidla a principy pro výkon soudní moci. Ta je vykonávána jménem republiky nezávislými soudy a v souladu s procesními předpisy. Důležitými ústavními principy jsou nezávislost soudů, nezávislost, nestrannost a neodvolatelnost soudců, neslučitelnost funkce soudce s Ústavou stanovenými funkcemi a zákonem vymezenými činnostmi.⁶⁴ Dále také vázanost soudce pouze zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu, procesní rovnost stran v řízení před soudem, ústnost a veřejnost soudního jednání. V taxativně stanovených případech může být veřejnost vyloučena, rozsudek se však vyhláší veřejně vždy. Jednou věcí jsou deklarované ústavní principy, druhou věcí jsou faktické právní, institucionální,

⁶² HAMILTON, A., JAY, J., MADISON, J., *Listy federalistů*. Olomouc, vydavatelství Univerzity J.E. Purkyně, 1994, ISBN 80-70676-90-7, s. 141 ad.

⁶³ Pozn. Ústava používá pojem „občan“, Listina používá pojem „každý“.

⁶⁴ Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

materiální a personální záruky, prostřednictvím kterých je tato nezávislost soudů a soudců v praxi realizována.⁶⁵

Zásada nezávislosti soudce znamená, že soudce nemůže být vázán žádnými pokyny, jak má danou konkrétní věc rozhodnout. Soudce je při rozhodování vázán pouze zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu. Podzákonnými právními předpisy soudce vázán není, jinak by bylo možno dovozovat jeho závislost na moci výkonné. Je oprávněn přezkoumat jejich soulad se zákonem nebo mezinárodní smlouvou. Pouze Ústavní soud je oprávněn přezkoumat soulad zákona s ústavním pořádkem. Rozhodnutí soudce je přezkoumatelné pouze zákonným postupem, a to pouze soudem. Určitou výjimku představují v tomto ohledu pravomoci prezidenta republiky udělit milost či amnestii.

V souvislosti se zkoumanou problematikou je klíčové právo na spravedlivý proces, které má své pevné ústavní základy dané článkem 96 Ústavy, Hlavou V Listiny, článkem 14 Mezinárodního paktu, článkem 6 Evropské úmluvy a bohatou judikaturou Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva ve Štrasburku. Z Ústavy lze dovodit, že právo na spravedlivý proces je podstatnou náležitostí demokratického právního státu a jeho změna je nepřípustná. Z ústavního pořádku vyplývá pouze možnost vyloučení veřejnosti v taxativně stanovených případech, z pravomoci soudu nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. Právo na spravedlivý proces je ve vztahu ke zkoumané problematice utajeného výkonu veřejné moci a hodnot chráněných ústavním pořádkem klíčové.

Prvotním smyslem a funkcí soudní moci ve vztahu k výkonu moci veřejné je tedy její nezávislá, nestranná, objektivní a důsledná kontrola z hlediska dodržování ústavnosti a zákonnosti. Princip legality a zásada legální licence jsou podstatnými náležitostmi demokratického právního státu, jejichž změna je nepřípustná. Kontrolu jejich dodržování je schopna zajistit pouze nezávislá, nestranná a profesně i eticky zdatná soudní moc. Je zde ovšem i další nezbytný předpoklad pro plnohodnotné materiální naplnění její funkce.

Tím jsou institucionální předpoklady pro neomezený přístup ke všem relevantním informacím v projednávané věci. Soudci mají přístup k utajované informaci všech stupňů utajení bez platného osvědčení fyzické osoby a poučení s výjimkou

⁶⁵ SUCHÁNEK, R., JIRÁSKOVÁ, V., et alii: *Ústava České republiky v praxi, 15 let platnosti základního zákona*, nakladatelství Leges 2009, ISBN 978-80-87212-18-9, s. 244 ad.

utajované informace cizí moci. Na rozdíl od moci zákonodárné a výkonné není stanoven žádný představitel soudní moci, který by měl k utajované informaci cizí moci přístup přímo ze zákona. V tomto ohledu není ústavně zakotvená dělba moci provedena zákonem č. 412/2005 Sb., o utajovaných informacích a bezpečnostní způsobilosti zcela důsledně.⁶⁶

Ve vztahu k zajišťování bezpečnosti České republiky, zpravodajským službám a utajování informací nemá soudní moc stanoveny žádné přímé kontrolní pravomoci funkčního charakteru. Do těchto oblastí může soudní moc zasahovat pouze při řešení konkrétních sporů, a to za zákonem stanovených omezení přístupu k informacím. Tato omezení vyplývají z institutu utajování informací a institutu mlčenlivosti.

Zásadní otázkou je, zdali jsou tato omezení soudní moci při přístupu k informacím legitimní a zdali nenarušují ústavní princip dělby moci a princip nezávislosti soudů a soudců. Tato omezení vyplývají z institutu utajování informací a institutu mlčenlivosti. Odpověď na tuto otázku je ve vztahu ke zkoumanému problému klíčová.

2.3.4.3.1 Nezávislost soudů a jejich omezený přístup k utajovaným informacím

Článek 1 odst. 2 Ústavy uvádí, že lid je zdrojem veškeré státní moci a vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní. Soudní moc vykonávají v souladu s ustanovením článku 81 Ústavy jménem republiky nezávislé soudy. Z těchto ustanovení, jakož i z teorie lze dovodit, že žádná moc nemá vůči jiné moci nadřazené postavení a ani není na jiné moci závislá. Nakonec, posláním moci soudní je i nezávislá a nestranná kontrola moci výkonné při aplikaci právních předpisů. Tak tomu ale v případě utajeného výkonu veřejné moci nemusí vždy důsledně být. V minulosti byli soudy i účastníci dokonce vyloučeni z přezkumu některých utajených rozhodnutí veřejné moci.⁶⁷

V některých případech jsou však soudy při svém rozhodování dodnes závislé na tom, zda jim moc výkonná určité informace poskytne, či naopak neposkytne. Přičemž

⁶⁶ Zákon č. 412/2005 Sb., § 58 odst. 6, Osoby uvedené v odstavcích 1 a 4 nemají, s výjimkou prezidenta republiky, předsedy Senátu Parlamentu, předsedy Poslanecké sněmovny Parlamentu, předsedy vlády a ministra zahraničních věcí, přístup k utajované informaci cizí moci.

⁶⁷ Blížeji je o této materii pojednáno v historické části, kam logicky patří.

pro toto rozhodnutí disponuje moc výkonná volnou a nepřezkoumatelnou úvahou, a to i v případě, že je sama stranou sporu. Výše uvedený stav vyvolává v případě jednotlivých a konkrétních případů pochybnosti o skutečné nezávislosti soudů.

Z hlediska zákona č. 412/2005 Sb., o utajovaných informacích a bezpečnostní způsobilosti jsou sice soudci mezi osobami, které mají přístup k utajované informaci všech stupňů utajení bez platného osvědčení fyzické osoby a poučení. Čímž je zajištěna jejich nezávislost na moci výkonné, která je tak vyloučena z možnosti rozhodovat prostřednictvím NBÚ o tom, zda bude či nebude konkrétnímu soudci uděleno příslušné osvědčení. Avšak tato nezávislost není řešena důsledně. Ustanovení § 133 zákona č. 412/2005 Sb., umožňuje správním orgánům nepřezkoumatelně rozhodnout o zákazu výslechu svědka. Ve vztahu k utajovaným informacím cizí moci nemají soudci k těmto informacím přístup, pokud nemají příslušné osvědčení a poučení. K uvedenému problému se vyjádřil i Ústavní soud v nálezu pléna publikovaném pod č. 226/2010 Sb., ve věci návrhu na zrušení příslušného ustanovení § 58 odst.6 zákona⁶⁸ č. 412/2005 Sb., ze dne 4. května 2010. Toto ustanovení vylučuje soudce, advokáty a účastníky řízení z okruhu oprávněných osob ve vztahu k utajovaným informacím cizího státu, pokud nejsou držiteli platného osvědčení o bezpečnostní způsobilosti. Otázka tedy úzce souvisí jak s nezávislostí soudců (potažmo důsledností dělby moci), tak s právem na zákonného soudce, svobodnou volbou právního zástupce a rovněž se zásadami spravedlivého procesu. Tedy se základními hodnotami demokratického právního státu.

V dané záležitosti se jednalo o trestní řízení, jehož součástí byly i utajované důkazy (utajované informace cizí moci), se kterými se soud, obžalovaní a jejich právní zástupci nemohli seznámit a vyjádřit se k nim.⁶⁹ Došlo zde tedy ke kolizi dvou principů, a to principu ochrany zájmů státu a mezinárodních zájmů v bezpečnostní oblasti, tedy veřejného zájmu na zajištění ochrany utajovaných informací a principu ochrany lidských práv a svobod, konkrétně práva na obhajobu, tedy zajištění práva na obhajobu v trestním řízení, jehož součástí je právo obviněného na seznámení se s listinnými důkazy a na svobodnou volbu advokáta.

⁶⁸ Jednalo se o novelu zákona č. 412/2005 Sb. Cílem této novely byla zásadní redukce osob s privilegovaným přístupem k utajovaným informacím cizí moci, tedy zejména NATO a Evropské unie. Tato novelizace byla reakcí na kritiku ze strany Bezpečnostního úřadu NATO po provedení inspekce plnění závazků České republiky z Dohody mezi smluvními stranami Severoatlantické smlouvy o bezpečnosti informací uveřejněné sdělením Ministerstva zahraničních věcí č. 75/2001 Sb. m. s.

⁶⁹ Pokud by nebyli držiteli příslušného osvědčení o bezpečnostní způsobilosti.

Ústavní soud konstatoval, že do kolize práva na obhajobu a zájmu státu na ochraně utajovaných informací vstoupila i ústavněprávní povinnost stanovená v článku 1 odst. 1 a 2 a v článku 10 Ústavy. Tedy povinnost České republiky dodržovat závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva. Zde si ovšem diplomant dovoľí připomenout, že Dohoda mezi smluvními stranami Severoatlantické smlouvy o bezpečnosti informací uveřejněná sdělením Ministerstva zahraničních věcí č. 75/2001 Sb. m.s. nespadá pod článek 10 Ústavy, protože Parlament se k její ratifikaci nevyjadřoval, ačkoliv by se v souladu s článkem 49 Ústavy nejspíše vyjádřit měl. Souhlas s přistoupením k této dohodě vyslovila pouze vláda svým usnesením č. 890 ze dne 1. září 1999.

Ústavní soud po zhodnocení návrhu v souladu s výše uvedenými kritérii konstatoval, že napadené ustanovení § 58 odst. 6 sleduje legitimní cíl, jímž je ochrana utajovaných informací cizí moci, tedy ochrana zájmů státu a mezinárodních zájmů v bezpečnostní oblasti, a návrh na jeho zrušení zamítl. Avšak zároveň konstatoval, že cituji: *„I pro tento projednávaný případ platí principy spravedlivého procesu a presumpce nevinny, takže orgány činné v trestním řízení nemohou použít jako důkaz nic, k čemu by odepřely obhajobě přístup, a je na orgánech činných v trestním řízení, zda dokáží vést trestní řízení i při jeho zachování, anebo od takového řízení budou muset upustit.“* Utajené důkazy tedy nelze v souladu s tímto náležen Ústavního soudu jako důkazy v soudním řízení použít.

Nicméně zcela bez povšimnutí zůstala otázka, že žádný představitel soudní moci nemá ze zákona umožněn přístup k utajovaným informacím cizí moci. Na rozdíl od moci výkonné a zákonodárné, jejíž úzce vymezený okruh představitelů v osobě prezidenta, ministra zahraničních věcí, předsedy Poslanecké sněmovny a předsedy Senátu, má ze zákona přístup k utajovaným informacím cizí moci. Tento dílčí problém je sám o sobě vcelku zanedbatelný, ale velmi dobře ilustruje dlouhodobé podceňování významu soudů v záležitostech spojených s utajováním, jak bude rozvedeno dále.

Z výše uvedeného nálezu Ústavního soudu lze dovodit značný význam soudní moci při aplikaci a dotváření práva v případech, ve kterých je nutno posuzovat kolizi veřejného zájmu se základními právy a svobodami v podmínkách utajení některých informací. Problémem je totiž právě opačný případ. A tím je situace, kdy státní moc

relevantními informacemi disponuje, ale soudní moci je neposkytne. Výkonná moc má pro tento postup oporu v řadě zákonných ustanovení, například:

- Institut mlčenlivosti podle zákona č. 412/2005 Sb., o utajovaných informacích a bezpečnostní způsobilosti a možnosti pro odepření jejího zproštění.
- Institut mlčenlivosti podle zákonů č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, č.361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, č. 273/2008 Sb., o Policii ČR, č. 289/2005 Sb., o Vojenském zpravodajství, apod.
- Zákaz výslechu podle § 99 zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád.
- Omezení při dokazování podle § 124 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád.

Výše uvedená ustanovení se ve vztahu k moci soudní jeví v případě otázek spojených se základními právy a svobodami jako nadbytečná. Pokud je soudce ústavním činitelem, který má ze zákona možnost seznamovat se s utajovanými informacemi všech stupňů bez platného osvědčení o bezpečnostní způsobilosti a poučení (s výjimkou utajovaných informací cizí moci) a jsou na jeho osobu kladeny určité nároky a předpoklady zákonem č. 6/1992 Sb., o soudech a soudcích, měl by mít v rámci řízení týkajících se základních práv a svobod možnost přístupu ke všem relevantním informacím (s výjimkou utajovaných informací cizí moci⁷⁰), kterými státní moc disponuje. Tak jako tomu je v případě ustanovení § 51 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, v platném znění.

A to bez předchozího uvážení státních orgánů, které navíc mohou být stranou na výsledku řízení zainteresovanou. Smyslem dělby moci a vzájemných brzd a protiváh je ve vztahu moci výkonné a moci soudní i zajištění kontroly dodržování principu legality, a to zejména ve vztahu k základním práům a svobodám. Má-li být moc soudní schopna rozhodovat o pravomocných rozhodnutích či jiných zásazích orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod, nemůže být ve věci přístupu

⁷⁰ Vyřešil již Ústavní soud svým nálezením publikovaným pod č. 226/2010 Sb.

k informacím odkázána na předběžné a nepřezkoumatelné rozhodnutí orgánů moci výkonné o zbavení, či nezbavení mlčenlivosti svědka.⁷¹

Je to právě moc soudní, která je povolána k tomu, aby v případě kolize mezi veřejným zájmem a základními právy a svobodami, nebo mezi jednotlivými základními právy a svobodami našla potřebnou rovnováhu. Soud by měl sám na základě všech dostupných informací posoudit, jak postupovat dále tak, aby nedošlo k mimořádně vážné nebo vážné újmě zájmům České republiky anebo k ohrožení života či zdraví osob. Tedy v souladu se zásadami spravedlivého procesu rozhodne, zda tato utajovaná informace bude projednána ve veřejném zasedání, v neveřejném zasedání nebo k ní nebude moci být vůbec přihlédnuto.

Samotným sdělením utajované informace soudci, který je k jejímu přijetí navíc oprávněn zákonem, s výjimkou utajované informace cizí moci, nemůže přece obecně dojít k mimořádně vážné nebo vážné újmě zájmům České republiky anebo k ohrožení života či zdraví osob. Utajování určitých informací ve vztahu k soudu je navíc za určitých okolností zjevně v rozporu s ústavním pořádkem.

Právo vyhledávat a šířit informace lze v souladu s ustanovením článku 17 odst. 4 Listiny a obdobnými ustanoveními Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod i Mezinárodního paktu o občanských a politických právech omezit pouze zákonem. A to pouze za podmínky, že jde o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti. Pokud jde o základní práva a svobody, mohou být jejich meze upraveny zákonem za podmínek stanovených Listinou a při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena a z pravomoci soudu nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod. Je zřejmé, že o výše uvedených skutečnostech

⁷¹ Pro ilustraci je možno dodat, že materiální podstata ustanovení § 99 o zákazu výslechu z.č. 141/1961 Sb., trestní řád se od roku 1961 téměř vůbec nezměnila. Novelami bylo reagováno především na legislativní změny některých pojmů. A to za situace zásadních společenských změn ve vztahu státu a občana, ale i poměru mezi jednotlivými složkami státní moci. Toto ustanovení § 99 více či méně vycházelo z obecněji pojatého ustanovení o zákazu výslechu dle § 110 zákona č. 87/1950 Sb., o trestním řízení soudním. Oproti němu však přece jenom omezilo šíři povinnosti mlčenlivosti a libovůli zprošťujícího orgánu při rozhodování. Je-li patrný posun mezi léty 1950 a 1961, měl by být tím spíše patrný zásadnější posun mezi rokem 1961 a rokem 2010.

nemůže volnou úvahou a bez možnosti soudního přezkumu rozhodovat státní orgán, a to zpravidla orgán, který je na výsledku řízení zainteresován jako strana sporu.

Žádná zákonná ustanovení by tedy v tomto ohledu neměla vytvářet předpoklady pro přímé, či nepřímé vyloučení možnosti soudního přezkumu u záležitostí týkajících se základních práv a svobod. A to ani cestou omezení přístupu soudu k informacím z důvodu veřejného zájmu. Soud je výslovně z Ústavy orgánem nezávislým, nelze z něj tedy zákonem činit orgán ve svém rozhodování na informacích závislý, a to dle téměř volné a nepřezkoumatelné úvahy dotčeného správního orgánu, zpravidla na základě abstraktně formulovaného veřejného zájmu.

Platná právní úprava a praxe, tedy vytváří při rozhodování soudů v některých ohledech určitou závislost soudců na rozhodnutí správních orgánů ve věci uvolnění či neuvolnění relevantních informací.

2.3.4.4 Zbývající veřejná moc a nezávislé instituce

Ústava České republiky zaručuje samosprávu územních samosprávných celků, což je podstatná náležitost demokratického právního státu. Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků jen tehdy, vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem zákonem stanoveným. V souladu se článkem 87 odst.1 písm. c) rozhoduje Ústavní soud o ústavní stížnosti orgánů územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu. Promítají se zde tedy tři podstatné náležitosti demokratického právního státu. Územní samospráva, princip legality a dělba moci s důrazem na soudní kontrolu zásahů státu do činnosti územních samosprávných celků. Utajování informací ve vztahu k soudům ze strany moci výkonné by tedy nemělo vést ke znemožnění soudní kontroly zásahů státu do činnosti samosprávy. I zde je situace obdobná jako u fyzických osob. Předpisy ústavní síly neřeší výslovně postavení zájmové samosprávy.

Dále se Ústava zmiňuje v samostatných hlavách o Nejvyšším kontrolním úřadu a České národní bance jako o nezávislých orgánech státní moci se specifickým postavením.⁷² Tuto kapitolu diplomant s ohledem na rozsah a charakter práce blížeji nerozvádí.

⁷² GERLOCH, A., HŘEBEJK, J., ZOUBEK. V.: „Ústavní systém České republiky – základy českého ústavního práva“, vyd. 4 aktualizované, nakl. Prospektum, Praha 2002, ISBN 80-71750-77-8, s. 262 - 266.

3. Utajený výkon veřejné moci v praxi

Těžiště zkoumání utajeného výkonu veřejné moci v praxi je položeno do oblasti posouzení historického vývoje ústavní a zákonné úpravy problematiky utajeného výkonu veřejné moci ve vztahu k přirozenoprávním hodnotám.

3.1 Historický vývoj problematiky

Začlenění historického vývoje problematiky do této části je záměrné, byť zpravidla bývá zvykem umístit tuto kapitolu na počátku práce. Důvodem je záměr diplomanta zvýraznit některé historické aspekty vývoje ústavní a zákonné úpravy. A to tím, že na ně bude nahlíženo z hlediska hodnot přirozených práv. Základní práva a svobody jsou nezadatelné, nezczitelné, nezrušitelné a nepromlčitelné. Byly zde tedy přítomny vždy, nebyly však vždy uznávány a vyjádřeny v pozitivním právu.

Proto byly nejdříve definovány základní pojmy a analyzovány jejich vazby a vztahy tak, aby se při zkoumání historického vývoje úpravy staly některé její aspekty více zřejmými. Členění jednotlivých historických období je řešeno ve vztahu k zásadním ústavním změnám. Cílem této části je stručně popsat jednotlivá historická období z hlediska ústavních základů problematiky utajování, vztahu státu a občana a postavení moci soudní při kontrole utajeného výkonu veřejné moci.

3.1.1 Období 1918 – 1938

Československá republika převzala při svém vzniku v roce 1918 právní řád někdejšího Rakouska-Uherska zákonem č. 11/1918 Sb. z. a n., o zřízení samostatného státu československého, ze dne 28. října 1918. Tímto zákonem převzala i příslušné ústavní zákony a předpisy mocnářství dotýkající se utajeného výkonu veřejné moci. Pro Rakousko-Uhersko byl charakteristický princip diskrétního výkonu státní správy, a proto na ochranu státního a úřední tajemství bylo pamatováno v relativně širokém rozsahu. Dne 13. listopadu 1918 byl přijat ústavní zákon č. 37/1918 Sb. z. a n., o prozatímní ústavě, který řešil základní vztahy v rámci státní moci. Z hlediska občanských práv a svobod tak stále platil zákon č. 142/1867 ř. z.⁷³

⁷³ GERLOCH, A., HŘEBEJK, J., ZOUBEK. V.: „Ústavní systém České republiky – základy českého ústavního práva“, vyd. 4 aktualizované, nakl. Prospektum, Praha 2002, ISBN 80-71750-77-8, s. 14 ad.

Situace v ústavní oblasti byla změněna přijetím tzv. „únorové ústavy“, uvozené zákonem č. 121/1920 Sb.z. a n., dne 29. února 1920, která zůstala z materiálního hlediska v platnosti do 30. září roku 1938. Únorová ústava deklarovala, že vytyčila ve vztahu veřejné moci a občana určité nepřekročitelné meze: „*Jichž tyto orgány nesmí překročiti, aby se nedotkly ústavně zaručených svobod občanských.*“ Zásada legální licence, princip legality výkonu veřejné moci a právo na spravedlivý proces v dnešním pojetí však v ní pochopitelně nebyly výslovně vyjádřeny. Moc výkonná byla při vydávání nařízení limitována § 55 ústavy: „*Nařízení vydávati lze jen ku provedení určitého zákona a v jeho mezích.*“ Toto ustanovení ústavy však bylo porušeno zákonem č. 95/1933 Sb. z. a n., o mimořádné moci nařizovací, později byl dokonce přijat ústavní zákon č. 330/1938 Sb. z. a n., o zmocnění ke změnám ústavní listiny a ústavních zákonů republiky Česko-Slovenské a o mimořádné moci nařizovací. Účinnost posledních pozůstatků ustanovení „únorové ústavy“ na části území někdejšího Československa definitivně na několik let pohřbil výnos vůdce a říšského kancléře ze dne 16. března 1939 publikovaný pod č. 75/1939 Sb. z. a n., o zřízení Protektorátu Čechy a Morava.

V hlavě páté únorové ústavy byla řešena práva, svobody a povinnosti občanské, hlava šestá řešila ochranu národních, náboženských a rasových menšin. Výslovná ustanovení o právu na informace a možnostech pro jeho omezení tato ústavní listina neobsahovala. Lze je částečně dovodit z ustanovení o svobodě projevu, svobodě tisku a svobodě projevu mínění. Svoboda tisku však byla od počátku třicátých let omezována.⁷⁴ Ústava vytvářela základní předpoklady pro zřízení ústavního a správního soudnictví. Soudy byly koncipovány jako nezávislé, ve všech stolicích oddělené od správy. Ústavní soud byl zřízen v roce 1921 a působil do roku 1931, krátce i v roce 1938. Po dobu okupace a války nepůsobil a jeho činnost je hodnocena jako nepřilíš významná. Nejvyšší správní soud byl zřízen v roce 1918 a jeho činnost je hodnocena vysoce. Nedošlo však ke zřízení nižších stupňů správního soudnictví, a proto byl přetížen.

Institut utajovaných informací se pod pojmem „státní tajemství“ objevil v novém právním řádu Československé republiky až přijetím zákona č. 50/1923 Sb.z. a n., na ochranu republiky.⁷⁵ Státní tajemství bylo v § 5 tohoto zákona definováno velmi

⁷⁴ MALÝ, K. a kol.: *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*, nakladatelství LINDE, ISBN 80-7201-433 -1, Praha 2005, s. 373 ad.

⁷⁵ SVATOŠOVÁ, H.: *Utajování versus základní práva a demokratické standardy včetně problematiky zbraní*, studie pro TI CZ 2005.

neurčitě jako: „*Skutečnost, opatření nebo předmět, jež vláda tají v takovém zájmu mají zůstatí utajeny před cizí mocí.*“ Z dikce příslušného ustanovení poměrně kostrbaté formulace je zřejmé, že meze utajování informací nevyžadovaly konkrétnější zákonný základ, a bylo tedy plně v kompetenci moci výkonné. Dále bylo výslovně zmiňováno utajení před cizí mocí, nikoliv před nepovolanou osobou. Do roku 1938 byl zákon na ochranu republiky dvakrát novelizován ve smyslu rozšíření jeho represivního charakteru. Z hlediska ústavnosti je tento zákon historicky hodnocen tak, že omezoval ústavou zaručená práva a svobody, zejména svobodu projevu a svobodu tisku.⁷⁶ Svoboda tisku byla dále omezena například zákonem o ochraně cti a zákonem o obraně státu. Tato omezení mají přímý vztah i k problematice omezování přístupu k informacím.

Z hlediska dnešního pojetí hodnot chráněných ústavním pořádkem by toto hodnocení bylo zákonitě ještě kritičtější. Omezování přístupu k informacím nemělo ústavní ani konkrétnější zákonný základ, pojem státního tajemství byl velmi neurčitý. Nebyla stanovena žádná pravidla a zákonné meze pro rozhodování vlády ve věci státního tajemství. Vláda pouze vydala nařízení č. 197/1936 Sb. z. a n., o podnicích důležitých pro obranu státu. Období od 30. září 1938 do 4. května 1945 je dobou nesvobody, a proto není s ohledem na jeho krátké trvání a charakter rozebíráno.

3.1.2 Období 1945 – 1967

Doba nesvobody skončila dnem 4. května 1945 a po 25. únoru 1948 byla opět přerušena demokratická cesta vývoje státu. V roce 1948 byla přijata tzv. „Ústava 9. května“,⁷⁷ která vymezovala v první kapitole práva a povinnosti občanů. Zásada legální licence, princip legality výkonu veřejné moci a právo na spravedlivý proces v dnešním pojetí nebyly pochopitelně v této ústavě vyjádřeny. Všechny veřejné orgány byly povinny řídit se při výkonu svého úřadu nebo služby zákonem a zásadami lidově demokratického zřízení. Trestat a hrozit tresty bylo možno pouze na základě zákona. Omezení občanských práv a svobod za války nebo mimořádných situací měl stanovit zákon. Právo na informace a možnost omezení přístupu k nim nebyly rovněž výslovně řešeny. Částečně je lze dovodit z ustanovení o svobodě projevu a svobodě tisku. Zřízení

⁷⁶ MALÝ, K. a kol.: *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*, 3. přepracované vydání. ISBN 80-7201-433-1, Praha, Linde 2005, s 413 – 415.

⁷⁷ Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky.

ústavního soudnictví nebylo touto ústavní úpravou předpokládáno. Správní soudnictví předpokládáno sice bylo, ale ústavně bylo zrušeno již v roce 1952.⁷⁸ Soudci měli vykonávat svůj úřad nezávisle, jsouce vázáni „*jen právním řádem lidové demokracie.*“ Toto ustanovení spolu s výkladovými pravidly v § 171⁷⁹ signalizuje určitý odklon od hodnot tzv. „únorové ústavy“ z roku 1920. Byl zaveden institut soudců z lidu.

Dne 6. října 1948 byl přijat zákon č. 231/1948 Sb., na ochranu lidově demokratického zřízení republiky. Tento zákon definoval pojem státního tajemství v § 5 odst. 3 jako: „*Skutečnost, opatření nebo předmět, jež vláda tají v důležitém zájmu republiky, zejména v zájmu politickém, vojenském nebo hospodářském, nebo jež v takovém zájmu mají zůstatí utajeny před cizí mocí nebo před cizími činiteli.*“ Pořád je tedy důraz položen na cizí moc a cizí činitele. Dále byly přijaty i další zákony, které deformovaly původní pojetí „Ústavy 9. května.“⁸⁰ Dne 10. prosince 1948 byla přijata Valným shromážděním OSN Všeobecná deklarace lidských práv, Československo se při hlasování zdrželo. Právnická dvouletka přinesla třídní pojetí práva a odmítání rozlišování mezi právem veřejným a soukromým.

V roce 1950 byl přijat zákon č. 86/1950 Sb., trestní zákon, který definici státního tajemství v § 75 odst. 6 ještě dále zpřísnil: „*Státním tajemstvím se rozumí vše, co v důležitém zájmu republiky, zejména v zájmu politickém, vojenském nebo hospodářském, má zůstat utajeno před nepovolanými osobami.*” Zde se již rozlišují povolané a nepovolané osoby. Dále zákon definoval i hospodářské a služební tajemství, čímž podstatně rozšířil omezování přístupu k informacím.

V roce 1960 byla přijata ústavním zákonem č. 100/1960 Sb., tzv. „socialistická ústava.“ Tato ústava zcela deformovala demokratické tradice a původní pojetí občanských práv a svobod založených „únorovou ústavou“, na které, byť pouze částečně, navázal původní obsah „Ústavy 9. května.“ Ústava jednoznačně deklarovala socialistickou orientaci státu. Státní moc vykonával pracující lid zastupitelskými sbory,

⁷⁸ Ústavním zákonem č. 64/1952 Sb., o soudech a prokuratuře a zákonem č. 65/1952 Sb., o prokuratuře.

⁷⁹ § 171 Ústavy 9. května

(1) Všechny části této ústavy platí jako celek.

(2) Při výkladu jednotlivých ustanovení této ústavy je třeba vycházet z ducha tohoto celku a ze zásad, na kterých je založen.

(3) Výklad a používání všech ostatních předpisů právního řádu buď též vždy v souladu s ústavou.

⁸⁰ Zákon č. 213/1948 Sb., o úpravě některých poměrů na ochranu veřejných zájmů, z.č. 232/1948 Sb., o státním soudu, z.č. 247/1948 Sb., o táborech nucené práce, z.č. 319/1948 Sb., o zlidovění soudnictví.

kteřé jím byly formálně voleny, jím kontrolovány a jemu odpovědny (imperativní mandát). Od nich se odvozovala pravomoc ostatních orgánů státu. Členové Nejvyššího soudu byli voleni a odvoláváni Národním shromážděním, soudci krajských soudů byli voleni krajskými národními výbory, soudce okresních soudů volili občané. Volební období soudců bylo čtyři roky. Prezident se stal z výkonu funkce odpovědným Národnímu shromáždění.⁸¹ Za vedoucí sílu ve společnosti i ve státě byla výslovně označena Komunistická strana Československa. „*Všichni občané a všechny organizace státní a společenské se ve všem svém počínání byly povinny řídit právním řádem socialistického státu a dbát o plné uplatnění socialistické zákonnosti v životě společnosti.*“ Zásada legální licence, princip legality výkonu veřejné moci a právo na spravedlivý proces v dnešním pojetí ústava pochopitelně nevyjadřovala.

Hlava druhá „socialistické ústavy“ obsahovala práva a povinnosti občanů. Je patrná preference sociálních práv na úkor práv politických a občanských. Právo na informace a možnosti omezování přístupu k nim na ústavní úrovni nebyly řešeny. Částečně je bylo možno dovést ze svobody projevu, slova a tisku, ovšem pouze „*v souladu se zájmy pracujícího lidu.*“

Deformováno bylo i postavení moci soudní. Soudci byli vázáni právním řádem socialistického státu. Byli povinni řídit se zákony a jinými právními předpisy a vykládat je „*v souladu se socialistickým právním vědomím.*“ Posláním soudů a prokuratury byla ochrana socialistického státu, jeho společenského zřízení i práv a oprávněných zájmů občanů a organizací pracujícího lidu. Ústavní a správní soudnictví nebylo „socialistickou ústavou“ předpokládáno. To samo o sobě dostatečně dokumentuje posun pojetí ve vztahu státu a občana.

V roce 1961 byl přijat nový trestní zákon č. 140/1961 Sb., který v § 89 odst.10 převzal platnou definici státního, hospodářského a služebního tajemství. Jeho přesnější vymezení na zákonné úrovni nebylo stále řešeno. To bylo poprvé od roku 1918 řešeno až vyhláškou Ministerstva vnitra ČSSR č. 181/1964 Sb., o základních skutečnostech tvořících státní tajemství. Skutečnosti tvořící státní tajemství byly sice v rámci jednotlivých institucí a organizací vymezeny, nebyly však nikde publikovány. Výše uvedený stav nebyl v souladu s principem právní jistoty a principem určitosti práva.

⁸¹ GERLOCH, A., HŘEBEJK, J., ZOUBEK. V.: „*Ústavní systém České republiky – základy českého ústavního práva*“, vyd. 4 aktualizované, nakl. Prospektum, Praha 2002, ISBN 80-71750-77-8, s. 56 ad.

V oblasti ochrany státního tajemství tak bylo možno uplatňovat přísné sankce za velmi neurčitých podmínek.⁸²

Z hlediska dnešního pojetí hodnot chráněných ústavním pořádkem by výše popsaný stav byl hodnocen velmi kriticky. Omezování přístupu k informacím nemělo ústavní ani bližší zákonný a až do roku 1964 ani podzákonný základ. Žádným zákonem nebyla stanovena konkretizující pravidla a meze. Pojem státního tajemství byl definován ještě přísněji a neurčitěji než v předchozí úpravě a omezení přístupu k informacím bylo rozšířeno o hospodářské a služební tajemství. Byly rozšířeny trestní sankce za jeho porušení. Ústavní a správní soudnictví neexistovalo. Nezávislost soudců byla omezena právním řádem lidové demokracie a později povinností vykládat zákony v souladu se socialistickým právním vědomím. Nezávislost soudců byla po roce 1960 oslabena. Postupný odklon od původních hodnot „únorové ústavy“ z roku 1920 je zřejmý.

3.1.3 Období 1968 – 1989

Dne 27. října 1968 byl přijat ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, který doplnil „socialistickou ústavu“ z roku 1960, tzv. „federální ústava“ s účinností od 1. ledna 1969.⁸³ Jednalo se o snahu vyřešit uspokojivým způsobem vztah českého a slovenského národa v rámci společného státu a definitivně tak překonat teorii „čechoslovakismu“, která se ukázala již ve třicátých letech jako neživotaschopná, a následné období po roce 1945 nedůsledně řešených národnostních vztahů v rámci společného státu.

Československá socialistická republika se tak stala federativním státem dvou rovnoprávných bratrských národů. Československá socialistická republika i Česká socialistická republika a Slovenská socialistická republika byly vybudovány na „zásadách socialistické demokracie.“ Státní moc vykonával pracující lid svými zastupitelskými sbory, jimiž byly Federální shromáždění, Česká národní rada, Slovenská národní rada a národní výbory. Prezident Československé socialistické republiky byl z výkonu své funkce odpovědný Federálnímu shromáždění.

⁸² SVATOŠOVÁ, H.: *Utajování versus základní práva a demokratické standardy včetně problematiky zbraní*, studie pro TI CZ 2005.

⁸³ Pozn. ustanovení článku 146 odst. 2 a 3, článku 149 a 150 nabyly účinnosti dnem vyhlášení.

Hlava druhá ústavy řešila rozdělení působnosti mezi republiky. Ve vztahu k zajišťování bezpečnosti státu a utajování informací z toho vyplývající je možno konstatovat, že tyto oblasti spadaly do působnosti federace. Do výlučné působnosti Československé socialistické republiky patřily otázky zahraniční politiky, uzavírání mezinárodních smluv, zastupování Československé socialistické republiky v mezinárodních vztazích a rozhodování v otázkách války a míru, dále otázky problematiky národní obrany, federálních státních hmotných rezerv, federální zákonodárství a správa v rozsahu působnosti federace, kontrola činnosti federálních orgánů a otázka ochrany federální ústavnosti. Do společné působnosti federace a republik patřily z hlediska řešené problematiky otázky sociálně ekonomických informací, vnitřního pořádku a bezpečnosti státu, věci tisku a jiných informačních prostředků.

Ústava předpokládala vznik ústavního soudu, jako orgánu ochrany ústavnosti a ústavou zaručených práv a svobod. Ten však nebyl v praxi vytvořen, správní soudnictví nebylo nadále ústavou předpokládáno. Organizaci soudů a prokuratury měl upravit ústavní zákon Federálního shromáždění. Do dne nabytí jeho účinnosti patřilo do působnosti Federálního shromáždění volit a odvolávat soudce Nejvyššího soudu a soudce z povolání vojenských soudů, navrhopvat prezidentovi republiky, aby odvolal z funkce generálního prokurátora, jednat o zprávách Nejvyššího soudu a generálního prokurátora o stavu socialistické zákonnosti.

V souvislosti s následným společenským vývojem byl dne 20. prosince 1970 přijat ústavní zákon č. 125/1970 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci. Jeho přijetím došlo k posílení postavení federace ve vztahu k republikám. Ve vztahu ke zkoumané problematice utajeného výkonu veřejné moci s důrazem na oblast zajišťování bezpečnosti státu a utajení informací nepřinesla tato úprava podstatnější změny. Právo na informace a možnosti jeho omezení nebyly na ústavní úrovni řešeny. Práva a povinnosti občanů byla nadále řešena v duchu ústavního zákona č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky.

V roce 1971 došlo k přijetí historicky prvního zákona č. 102/ 1971 Sb., o ochraně státního tajemství. Zákon upravoval ochranu státního tajemství a způsob jeho vymezení, přiměřeně se vztahoval i na ochranu služebního a hospodářského tajemství.

Definice státního tajemství zůstala stejná jako v minulosti: „*Státním tajemstvím se rozumí vše, co v důležitém zájmu republiky, zejména v zájmu politickém, vojenském nebo hospodářském, má zůstat utajeno před nepovolanou osobou.*” Základní skutečnosti tvořící předmět státního tajemství stanovovala vláda, v praxi se tak stalo nařízením vlády č. 149/1971 Sb., o základních skutečnostech tvořících předmět státního tajemství.⁸⁴ Na jejich základě pak ministr vnitra vydával a doplňoval seznamy skutečností tvořících předmět státního tajemství pro jednotlivá odvětví a obory. Do části těchto seznamů bylo možno nahlížet, nikoliv ovšem do seznamů federálních resortů vnitra a obrany. Problematika ochrany státního tajemství spadala do působnosti federálního ministerstva vnitra, komise pro ochranu státního tajemství a jednotlivých organizací, tedy součástí moci výkonné. Jednou z podmínek přístupu ke státnímu tajemství byla „*oddanost socialistickému státnímu a společenskému zřízení.*“ Byl upřesněn institut mlčenlivosti, zproštění prováděla za stanovených podmínek příslušná organizace. Ingerence moci soudní do těchto otázek nebyla zákonem výslovně řešena. Problematika ochrany státního tajemství a utajovaný výkon veřejné moci s ním související tak do značné míry nepodléhaly soudní kontrole.

V porovnání s předchozím obdobím došlo přijetím této zákonné úpravy k určitému zlepšení z hlediska vyšší určitosti a právní jistoty v důsledku zákonného vymezení povinností a stanovení jejich mezí. Seznamy utajovaných skutečností však stále neměly zcela veřejný charakter. Stát tedy některé skutečnosti utajoval a zároveň utajoval i to, které skutečnosti to jsou.⁸⁵ Občanům tedy nebylo zcela zřejmé, které skutečnosti jsou vlastně utajovány. Soudní kontrola rozhodování veřejné moci na úseku utajovaných skutečností nebyla zajištěna. Toto řešení tedy nebylo provedeno důsledně, a to jak z hlediska dnešního náhledu na vztah mezi státem a občanem, tak i otázky organizace státní moci. Nelze je tedy považovat za ústavně konformní. Dnem 17. listopadu 1989 byly zahájeny zásadní společenské změny, které měly významný vliv na organizaci veřejné moci a jejího vzájemného vztahu s občanem.

⁸⁴ SVATOŠOVÁ, H.: *Utajování versus základní práva a demokratické standardy včetně problematiky zbraní*, studie pro TI CZ 2005.

⁸⁵ Například NATO tak činí doposud.

3.1.4 Období 1990 – 1992

Společenské změny zahájené dnem 17. listopadu 1989 znamenaly zahájení budování demokratického právního státu založeného na úctě k základním lidským právům a svobodám. V tomto ohledu došlo k přijetí celé řady ústavních zákonů,⁸⁶ z nichž lze za nejpodstatnější, a to nejenom z hlediska zkoumané problematiky, označit ústavní zákon č. 135/1989 Sb., kterým byla zrušena vedoucí role Komunistické strany Československa ve společnosti a ústavní zákon č. 23/1991 Sb., ze dne 9. ledna 1991, kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod jako ústavní zákon České a Slovenské Federativní Republiky.

Tímto ústavním zákonem byla zrušena některá ustanovení tzv. „socialistické ústavy“, tedy ústavního zákona č. 100/1960 Sb., a to články 7 až 9 (socialistická hospodářská soustava a omezení vlastnictví), hlava druhá (články 19 až 38, práva a povinnosti občanů) a článek 98 odst. 4, omezení mandátu soudce volbou na čtyři roky. Dále bylo stanoveno, že ústavní zákony, jiné zákony a další právní předpisy musejí být vykládány a používány v souladu s Listinou. Zákony a jiné právní předpisy musely být uvedeny do souladu s Listinou do 31. prosince 1991, pokud se tak nestalo, pozbyla účinnosti ta ustanovení, která s ní nebyla v souladu. Dále bylo stanoveno, že mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, Českou a Slovenskou Federativní Republikou ratifikované a vyhlášené, jsou na jejím území obecně závazné a mají přednost před zákonem, základní práva a svobody v Listině uvedené jsou pod ochranou ústavního soudu.

Přijetí Listiny znamenalo pozitivní vyjádření přirozených lidských práv v právní normě ústavní síly. Došlo tak k zásadnímu kvalitativnímu posunu v chápání vzájemného vztahu mezi veřejnou mocí a občanem. Z historického hlediska zkoumané problematiky utajeného výkonu veřejné moci tak došlo článkem 17 Listiny poprvé na ústavní úrovni k pozitivnímu vyjádření práva na informace a možnosti pro jeho omezení zákonem v Listinou vymezených případech. V roce 1991 vstoupila Česká a Slovenská Federativní Republika do Rady Evropy, přistoupila k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a mnoha dalším úmluvám.

⁸⁶ Ústavní zákony č. 123/1989 Sb., č. 135/1989 Sb., č. 161/1989 Sb., č. 182/1989 Sb., č. 183/1989 Sb., č. 46/1990 Sb., č. 100/1990 Sb., č. 101/1990 Sb., 102/1990 Sb., č. 158/1990 Sb., č. 159/1990 Sb., 160/1990 Sb., 161/1990 Sb., č. 294/1990 Sb., č. 295/1990 Sb., 296/1990 Sb., 556/1990 Sb., č. 23/1991 Sb., apod.

Federální shromáždění zůstalo v postavení nejvyššího orgánu státní moci. Postavení soudní moci, její nezávislost a význam při kontrole zákonnosti výkonu moci veřejné oproti období 1948 – 1989 postupně vzrostl. Na základě hlavy šesté federální ústavy byl ústavním zákonem č. 91/1991 Sb., o Ústavním soudu České a Slovenské Federativní Republiky tento orgán ochrany ústavnosti po dlouhých letech znovu zřízen. Ustanovení článku 20 výše uvedeného zákona předpokládalo možnost vzniku ústavních soudů obou republik, k jejich vytvoření do zániku federace již nedošlo. Správní soudnictví nebylo v tomto období na ústavní úrovni stále řešeno.

Sama problematika utajovaných skutečností byla řešena stále zákonem č. 102/1971 Sb., o ochraně státního tajemství. Byl přijata jeho novela zákonem č. 383/1990 Sb. Touto novelou byla odstraněna formulace o „*oddanosti socialistickému státnímu a společenskému zřízení*.“ Osobou určenou k seznamování se s utajovanými skutečnostmi tak mohl dále být československý státní občan, který „*svými charakterovými a osobními vlastnostmi poskytuje záruku, že státní tajemství nebude ohroženo*.“ V roce 1990 došlo nařízením vlády ke zúžení okruhu základních skutečností tvořících předmět státního tajemství, což odpovídalo liberalizačním tendencím společenského vývoje. Novela zákonem č. 558/1991 Sb., měla především technický charakter, reagovala na změny názvů státních orgánů.

Z hlediska hodnot chráněných ústavním pořádkem lze označit za problematické následující skutečnosti. Zásada legální licence, pozitivně formulovaná článkem 2 Listiny umožňuje každému činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá. Posuzování charakterových a osobních vlastností občana ze strany odpovědného vedoucího jde nad rámec zásady legální licence, navíc prováděné bez jakýchkoliv zákonem stanovených podmínek a mezí. Značný prostor pro libovůli a právní nejistotu je zde zcela zřejmý.⁸⁷ Od přístupu k utajovaným skutečnostem se navíc například odvíjí realizace práva na svobodnou volbu povolání garantovanou článkem 26 Listiny a některá další základní práva. Omezující podmínky pro výkon povolání nebo určitých činností může stanovit pouze zákon, nikoliv pouze volná úvaha odpovědného vedoucího.

⁸⁷ PEJCHAL, A.: *(Ne) chcete se dát prověřit?!* Bulletin Advokacie 7-8/2007, ISSN 1210-6348, s. 22 ad.

Dnem 31. prosince 1992 zanikla Česká a Slovenská Federativní Republika na základě ústavního zákona č. 542/1992 Sb., o zániku České a Slovenské Federativní Republiky.

3.1.5 Období 1993 - 2005

Česká republika vznikla dne 1. ledna 1993 jako jeden ze dvou nástupnických států po České a Slovenské Federativní Republice. Dnem 1. ledna 1993 nabyl účinnosti ústavní zákon České národní rady ze dne 16. prosince 1992, č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, která v článku 112 vymezila pojem ústavní pořádek. Dále dnem 1. ledna 1993 nabyla účinnosti Listina základních práv a svobod vyhlášená usnesením předsednictva České národní rady ze dne 16. prosince 1992 jako součásti ústavního pořádku České republiky. Z hlediska zkoumané problematiky utajeného výkonu veřejné moci ve vztahu k hodnotám chráněným ústavním pořádkem došlo k zásadnímu kvalitativnímu posunu. Hodnoty chráněné ústavním pořádkem nabyly ve vztahu k předchozím ústavním úpravám kvalitativně nového vyjádření.⁸⁸

Zdrojem veškeré moci je lid, který tuto moc vykonává prostřednictvím moci zákonodárné, výkonné a soudní. Došlo tedy k překonání dlouholeté koncepce, která favorizovala zákonodárnou moc jako nejvyšší orgán státní moci. V tomto ohledu je Ústava neutrální a žádnou součást moci ve vztahu k její jiné součásti neoznačuje za důležitější. Ústava se jednoznačně hlásí k základním lidským právům a svobodám, hodnotám demokratického právního státu a deklaruje nepřipustnost změny jeho podstatných náležitostí. Mezi podstatné náležitosti demokratického právního státu patří ve vztahu ke zkoumanému problému zejména princip legality výkonu veřejné moci, zásada legální licence, nepřipustnost změny podstatných náležitostí demokratického právního státu, soudní ochrana základních práv a svobod a právo na spravedlivý proces. Listina je součástí ústavního pořádku a výkladem právních norem nelze oprávnit odstranění nebo ohrožení demokratických základů státu.

Významné je i ustanovení článku 4 Listiny ve vztahu ke stanovování zákonných mezí základních práv a svobod a limitů pro jejich používání. Ústavní základ pro právo na informace a možnosti omezení přístupu k nim je tvořen článkem 17 Listiny a

⁸⁸ Zejména do vyhlášení ústavního zákona č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina.

odpovídajícími ustanoveními Evropské úmluvy a Mezinárodního paktu. Omezení jsou možná pouze zákonem z ústavním pořádkem taxativně stanovených důvodů.

Ústava České republiky navázala na tradici existence ústavního soudnictví a založila pro jeho existenci potřebné předpoklady. Ústavní soud České republiky, jako orgán ochrany ústavnosti, vznikl na základě zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu a navázal na činnost Ústavního soudu ČSFR. Ústava dále po dlouhých letech založila předpoklady pro obnovení správního soudnictví, byť jejich praktická realizace trvala 10 let. Významnou roli při jejich prosazení do praxe sehrál právě Ústavní soud, který svým náleznem ze dne 27. června 2001 zrušil část pátou zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, řešící správní soudnictví.⁸⁹ Ve vztahu k moci soudní došlo celkově k posílení její nezávislosti, nestrannosti a významu při kontrole realizace výkonu veřejné moci. Problematika zajišťování bezpečnosti státu a obyvatel ve vztahu k omezování některých práv a svobod v souvislosti s mimořádnými stavy nebyla až do přijetí ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky na ústavní úrovni řešena.

Z výše uvedených hledisek, tedy ve srovnání s předchozím historickým a právním vývojem, vzrostly od 1. ledna 1993 podstatně nároky na realizaci výkonu veřejné moci obecně, natož pak v případech spojených s jeho utajováním. Hranice, ve kterých se od 1. ledna 1993 musí veřejná moc pohybovat, jsou ve srovnání s minulostí podstatně užší a přehlednější, podléhající ve vyšší míře nezávislé soudní kontrole. Z tohoto důvodu je tedy nutné důkladněji rozebrat ústavní aspekty utajeného výkonu veřejné moci.

V souvislosti se vstupem České republiky do NATO byl přijat zákon č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností s účinností od 1. listopadu 1998.⁹⁰ Tato norma byla účinná do 31. prosince 2005 a pojala ve srovnání s předchozím stavem zcela nově problematiku omezování přístupu k informacím. Jedná se o základní normu správního práva upravující způsob vymezení utajovaných skutečností, kompetence nově zřízeného Národního bezpečnostního úřadu (dále pouze „NBÚ“), procesní pravidla a podmínky pro přístup k utajovaným skutečnostem. NBÚ nahradil na ústřední celostátní

⁸⁹ Publikováno pod č. 276/2001 Sb.

⁹⁰ S výjimkou § 7 účinného od 1. srpna 1998 (zřízení Národního bezpečnostního úřadu).

úrovni funkci odpovědného vedoucího. Byly upřesněny zákonné meze jeho působnosti. Pojem „*státní tajemství*“ byl nahrazen pojmem „*utajovaná skutečnost*.“⁹¹

Ta byla definována v § 3 odst. 1 zákona následovně: „*Utajovaná skutečnost je taková skutečnost, se kterou by neoprávněné nakládání mohlo způsobit újmu zájmům České republiky nebo zájmům, k jejichž ochraně se Česká republika zavázala, nebo by mohlo být pro tyto zájmy nevýhodné, a která je uvedena v seznamu utajovaných skutečností.*“ Oproti předchozímu stavu došlo tedy ke zlepšení právní jistoty ve vymezení utajovaných skutečností nejenom formální, ale i materiální složkou, tedy jejím uvedením ve veřejně přístupném seznamu utajovaných skutečností. Seznamy utajovaných skutečností vydávala vláda svým nařízením na základě podkladů NBÚ, který je zpracovával na návrh ústředních úřadů. Tyto seznamy již byly na rozdíl od původního znění předchozí právní úpravy zákonem č. 102/1971 Sb., o ochraně státního tajemství, veřejně přístupné.

Přesto se z hlediska požadavků na právní jistotu, přehlednost a určitost práva jednalo o problematickou právní normu. Po dobu její účinnosti bylo přijato celkem 21 změn, což je za 7 let a 2 měsíce skutečně poměrně značný počet.

Některá ustanovení původního znění tohoto zákona se navíc následně ukázala jako rozporná s hodnotami chráněnými ústavním pořádkem. Zejména je nutné zmínit nálezný pléna Ústavního soudu ze dne 12. července 2001 publikovaný pod č. 322/2001 Sb., ve věci návrhu na zrušení některých ustanovení zákona č. 148/1998 Sb., o utajovaných skutečnostech ve znění pozdějších předpisů.⁹² Šlo o demonstrativní výčet bezpečnostních rizik, nesdělování důvodů nevydání osvědčení pro seznamování se s utajovanými skutečnostmi a neexistenci možnosti soudního přezkumu rozhodnutí NBÚ.

Ústavní soud zrušil demonstrativní výčet skutečností představujících bezpečnostní riziko jako neústavní, připouštějící volnou úvahu NBÚ.⁹³ Ústavní soud poukázal především na to, že napadené ustanovení bylo v rozporu s článkem 26 odst. 2 Listiny. Zákonné podmínění či omezení výkonu určitých povolání nebo činností musí

⁹¹ PEJCHAL, A.: *(Ne) chcete se dát prověřit?! Bulletin Advokacie 7-8/2007, ISSN 1210-6348, s. 22 ad*

⁹² Nakonec ÚS ČR zrušil tato ustanovení zákona č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností: § 23 odst. 2 slovo „zejména“, § 36 odst. 3 věta třetí a § 73 odst. 2.

⁹³ Demonstrativní výčet bezpečnostních rizik, viz. § 23 odst. 2 slovo „zejména“ zákona č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností.

být stanoveno jednoznačně a předvídatelně a nemůže poskytovat prostor pro případnou svévoli ze strany státního orgánu, který by mohl stanovit další, zákonem výslovně neuvedené podmínky či omezení.

Ve věci nesdělování důvodů neudělení osvědčení poukázal Ústavní soud na nutnost zachování vyváženosti mezi ochranou základních práv a svobod občanů na straně jedné a mezi zájmy České republiky, vymezenými zákonem č. 148/1998 Sb., na straně druhé. Tehdy platná dikce napadeného ustanovení totiž ve svých důsledcích vedla i k tomu, že důvody nevydání osvědčení nebyly navrhované osobě sdělovány v žádném případě, a to ani tehdy, jestliže by tím zjevně nebyly poškozeny ani důležité zájmy státu, ani zájmy třetích osob. Takový přístup již narušoval vyváženost mezi zájmem na ochraně základních práv a svobod občanů na straně jedné a mezi zájmy státu na omezování přístupu k informacím na straně druhé, a proto byl ze strany Ústavního soudu odmítnut.

Za nejpodstatnější změnu danou tímto nálezem Ústavního soudu lze označit zrušení § 73 odst. 2 zákona č. 148/1998 Sb., který vylučoval možnost soudního přezkumu rozhodnutí, opatření a jiných úkonů podle tohoto zákona, s výjimkou rozhodnutí o pokutách. Ústavní soud konstatoval, že článek 36 odst. 2 Listiny⁹⁴ představuje obecnou garanci práva na spravedlivý proces, a tedy i soudního přezkumu rozhodnutí orgánů veřejné správy. Zároveň poskytuje zákonodárci prostor, aby soudní přezkum zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy zákonem vyloučil. Avšak ani formou zákona není možno vyloučit přezkoumávání rozhodnutí týkající se základních práv a svobod podle Listiny. Z výše uvedených důvodů bylo vyloučení soudního přezkumu všech rozhodnutí NBÚ podle tohoto zákona hodnoceno ze strany Ústavního soudu jako odporující právu na spravedlivý proces.

V určité fázi účinnosti zákona č. 148/1998 Sb., byly zavedeny i bezpečnostní prověrky advokátů. Ústavní soud ve svém nálezu Pl. ÚS 41/2002 ze dne 28. ledna 2004 konstatoval, že prověřování obhájců v trestním řízení ze strany NBÚ za účelem seznamování se s utajovanými skutečnostmi je v rozporu se zásadami spravedlivého procesu.

Na tento nálezn Ústavního soudu publikovaný pod č. 322/2001 Sb., navázalo postupně několik jeho dalších nálezů:

⁹⁴ Obdobně rovněž článek 6 odstavec 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

- I.ÚS 738/2000 ze dne 27. listopadu 2001, svoboda podnikání a volby povolání a přípravy k němu, právo na soudní a jinou právní ochranu.
- II.ÚS 536/2001 ze dne 19.února 2002, právo na soudní a jinou právní ochranu.
- IV.ÚS 615/2001 ze dne 28. června 2002, právo na soudní a jinou právní ochranu, svoboda podnikání a volby povolání a přípravy k němu.
- II.ÚS 241/2001 ze dne 17.července 2002, právo na soudní a jinou právní ochranu, svoboda podnikání a volby povolání a přípravy k němu.
- I.ÚS 577/2001 ze dne 25.listopadu 2003, právo na soudní a jinou právní ochranu, právo svobodně projevovat své náboženství nebo víru, diskriminace.

Moc zákonodárná nebyla ovšem schopna adekvátně na tyto závěry Ústavního soudu reagovat a jedna nedůsledná novelizace střídala druhou. NBÚ si nálezy Ústavního soudu vykládal zcela po svém.⁹⁵

Účinný soudní přezkum rozhodnutí NBÚ podle zákona č. 148/1998 Sb., nebyl ve skutečnosti nikdy vyřešen a prověřovaným osobám nebyly dlouho sdělovány důvody neudělení nebo ztráty osvědčení. Novelou č. 310/2002 Sb., došlo ke zřízení zvláštního přezkumného orgánu proti rozhodnutí ředitele NBÚ o zamítnutí stížnosti proti nevydání osvědčení, tzv. „Kolegia“, složeného z nejvyšších státních zástupců. Proti rozhodnutí Kolegia nebyl opravný prostředek přípustný. Rozhodnutí Kolegia v řízení o opravném prostředku ani jiná rozhodnutí a opatření podle tohoto zákona, s výjimkou rozhodnutí o pokutách, nepodléhala soudnímu přezkumu.

Ústavní soud v nálezu publikovaném pod č. 220/2005 Sb., přesvědčivě odůvodnil, že Kolegium není orgánem schopným vést spravedlivý proces. Dále v tomto nálezu Ústavní soud přesvědčivě vyvrátil námitky NBÚ a odůvodnil nezbytnost soudního přezkumu bezpečnostních prověrek na základě zahraniční komparace a judikatury Evropského soudu pro lidská práva ve Štrasburku, přičemž se opakovaně vyjádřil i k obsahu pojmu ústavní pořádek a jeho vztahu k Evropské úmluvě.

⁹⁵ Cituji z nálezu sp. zn. I. ÚS 577/01: „Ústavní soud opakuje, že zásadně je porušením čl. 36 odst. 2 a čl. 26 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod, jestliže prověřované osobě nejsou sděleny důvody pro nevydání osvědčení nebo důvody, proč prověřovaná osoba přestala splňovat zákonné podmínky pro styk s utajovanými skutečnostmi; v tomto směru je tedy odkaz NBÚ na nález Ústavního soudu č. 322/2001 Sb. interpretován mylně.“

Závěrem k tomuto období je možno konstatovat, že teprve od roku 1993 a zejména od přijetí zákona č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností se systematictěji začal řešit vzájemný vztah hodnot chráněných ústavním pořádkem a utajeného výkonu veřejné moci. Tedy zejména poměr mezi ochranou základních lidských práv a svobod a veřejným zájmem vyplývajícím z plnění základních funkcí státu při zajišťování jeho bezpečnosti a ochrany obyvatel. Historicky vzniklé pojetí jakési automatické dominance veřejného a státního zájmu nad všemi ostatními hodnotami zkorigoval v nejvíce problematických případech Ústavní soud. Některé problémy však stále přetrvávají.

Dnem 1. ledna 2006 nabyla účinnosti nová právní úprava, kterou je zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti.

3.2 Účinná právní úprava

Dnem 1. ledna 2006 nabyla účinnosti nová právní úprava, kterou je zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti. Tento zákon měl zejména vyřešit nedostatky, které předchází právní úpravě opakovaně vytýkal Ústavní soud. Zejména se jednalo o problém soudního přezkumu a práva na spravedlivý proces, se kterým se zákon č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností nedokázal nikdy důsledně vypořádat. To se ovšem zcela nepodařilo ani přijetím úpravy nové. Doposud byl tento zákon devětkrát novelizován.

Ústavní základ pro možnost zákonného omezení přístupu k informacím, tedy i jejich utajování, je dán ustanovením článku 17 odst. 4 Listiny a obdobnými ustanoveními mezinárodních smluv o lidských právech, které jsou součástí ústavního pořádku. V souladu s těmito ustanovením lze omezit zákonem svobodu projevu a právo vyhledávat a šířit informace, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná „*pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti.*“ Je však nutno rozlišovat, zdali tímto omezením dojde i k zásahu do základních práv a svobod či nikoliv. Ve vztahu k zásahům do základních práv a svobod je výše uvedené ustanovení článku 17 odst. 4 Listiny limitováno ustanoveními článku 4 Listiny. Meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou upraveny pouze zákonem. Tato omezení základních práv a svobod musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky. Musí

být šetřeno jejich podstaty a smyslu a taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena. Toto pravidlo proporcionality obsahují i některé mezinárodní smlouvy, které jsou součástí ústavního pořádku, dále je konkretizováno judikaturou Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva.

Zákonným základem pro utajování některých informací – neboli omezení přístupu k nim – je v současné době zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti. Zákon definuje v § 2 pojem utajovaná informace a zájem České republiky takto: „*Utajovanou informací je informace v jakékoliv podobě zaznamenaná na jakémkoliv nosiči označená v souladu s tímto zákonem, jejíž vyřazení nebo zneužití může způsobit újmu zájmu České republiky nebo může být pro tento zájem nevýhodné, a která je uvedena v seznamu utajovaných informací. Zájmem České republiky je zachování její ústavnosti, svrchovanosti a územní celistvosti, zajištění vnitřního pořádku a bezpečnosti, mezinárodních závazků a obrany, ochrana ekonomiky a ochrana života nebo zdraví fyzických osob.*“

Používané právní pojmy v Listině a zákoně č. 412/2005 Sb., vymezující oblasti, ve kterých lze přístup k informacím omezit, nejsou po formální stránce zcela totožné. Jejich materiální obsah se však do značné míry překrývá a lze jej výkladem dovodit. Evropská úmluva a Mezinárodní pakt používá mírně odlišnější formulace, jejichž materiální smysl je v zásadě stejný. Lze tedy konstatovat, že zákon č. 412/2005 Sb., o utajovaných informacích a bezpečnostní způsobilosti nepřekračuje ústavní limity pro omezení přístupu k informacím.

Tyto pojmy lze do značné míry označit jako neurčité právní pojmy. Výklad neurčitého právního pojmu veřejnou mocí je ovšem podroben soudnímu přezkumu. Soud musí mít možnost přezkoumat, zda interpretace a aplikace neurčitého právního pojmu je v souladu se zákonem, jaké podklady pro své rozhodnutí k tomu rozhodující orgán soustředil, zda tak učinil v rozsahu, který mu umožnil ve věci správně rozhodnout, a zda jeho zjištění s těmito podklady nejsou v logickém rozporu. Jestliže takový přezkum možný není, je rozhodnutí pro nedostatek důvodů nepřezkoumatelné.⁹⁶ Problematika utajování informací je neurčitými právními pojmy doslova prošpikována, objektivní soudní přezkum v otázkách dotýkajících se základních lidských práv a svobod je tedy nezbytný.

⁹⁶ Rozsudek NSS ČR č. j. 7 As 78/2005 - 62.

Procesní úprava dokazování obsahuje určitá specifická ustanovení,⁹⁷ která mohou omezit přístup účastníka řízení ke všem předloženým důkazům. Některé části spisu, obsahující skutečnosti, o kterých NBÚ tvrdí, že ve vztahu k nim nelze zprostit osoby mlčenlivosti a provést výslech, protože by mohla být vážně ohrožena nebo narušena činnost zpravodajských služeb či policie, se od spisu oddělí. Do takto oddělených částí spisu nemohou účastník řízení, jeho zástupce a osoby na řízení zúčastněné nahlížet. Soud nemůže ke skutečnostem v oddělené části spisu provést dokazování, tyto jsou tedy nepřezkoumatelné. Jedná se tedy o utajené důkazy omezující možnosti jejich vyvrácení a soudní přezkum. Tento postup, jakož i sama úprava, nese tedy i přes nesporné zlepšení stále určité rysy inkvizičního procesu.

Ústavní soud tento konkrétní problém prozatím neřešil. V dané záležitosti lze vyhledat dva rozsudky Nejvyššího správního soudu,⁹⁸ ve kterých bylo oddělení a znemožnění nahlížení do části spisu řešeno. Nejvyšší správní soud dovodil z dřívějších nálezů Ústavního soudu, že to v některých případech možné je. Mezitím však Ústavní soud přijal ve vztahu k utajování informací nález publikovaný pod č. 226/2010 Sb., který odmítá v trestním řízení využívání takových důkazů, se kterými se obžalovaná strana nemohla seznámit. Na využívání utajovaných důkazů v řízeních dotýkajících se základních práv a svobod je dle názoru diplomanta nutné pohlížet analogicky.

3.2.1 Právo na spravedlivý proces a poměrování chráněných hodnot

Česká republika deklaruje v článku 1 odst.1 Ústavy, že je demokratickým právním státem založeným na úctě k právům a svobodám člověka a občana. Právo na spravedlivý proces zahrnuje celou řadu dílčích procesních práv a je jedním ze základních lidských práv garantovaných ústavním pořádkem.⁹⁹ Toto právo na spravedlivý proces materiálně zajišťuje i realizaci vztahu mezi státem a občanem, založeného ústavním pořádkem a konkretizovaného zákony. V případě rozhodování o udělení či neudělení osvědčení o způsobilosti fyzické osoby seznamovat se

⁹⁷ Zákon č. 412/2005 Sb., ve znění pozdějších předpisů § 133.

⁹⁸ Rozsudek NSS ČR č.j. 9 As 9/2010 -94 a rozsudek č.j. 9 As 29/2009 -84.

⁹⁹ EŠLP pojem občanská práva a závazky, obsažený v článku 6 odst. 1 EÚLP, nevykládá restriktivně, ale zahrnuje pod něj veškerá řízení, jejichž výsledek je určující pro práva a závazky soukromé povahy. Tam, kde rozhodnutí přijatá správními orgány, které rozhodují o občanských právech a závazcích, sama nesplňují požadavky článku 6 EÚLP, je nezbytné, aby taková rozhodnutí podléhala následné kontrole soudního orgánu s plnou jurisdikcí, který poskytuje záruku ochrany tohoto článku.

s utajovanými informacemi je potažmo rozhodováno i o právu na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu podle článku 26 Listiny a právu na rovný přístup k voleným a jiným veřejným funkcím podle článku 21 odst. 4 Listiny. Dále se toto rozhodování může dotknout i ustanovení o nedotknutelnost osoby podle článku 7 a práva na ochranu soukromí podle článku 10 Listiny, případně i dalších základních práv a svobod.¹⁰⁰

V tomto konkrétním případě je nutno vzít do úvahy i další ústavní limity dané ustanovením článku 4 Listiny, tj. zásadu legální licence, princip legality, šetření podstaty a smyslu základních práv při používání ustanovení o jejich mezích a vyloučení zneužívání těchto omezení k jiným účelům. V případě používání důkazů v řízení, se kterými se jedna strana sporu nemůže seznámit, dochází bezesporu k porušení principu rovnosti stran a práva vyjádřit se ke všem prováděným důkazům. To by mělo být zcela výjimečné, řádně a nezpochybnitelně odůvodněné a jiným způsobem procesně vyvážené. Obzvláště pokud jde o rozhodování ve věcech týkajících se základních práv a svobod. V daném případě jde o konflikt mezi bezpečnostními zájmy státu, které legitimizují určité omezení soukromé sféry jedince. Nakonec je to stát, který má ústavní povinnost jedince chránit.

Za jakých podmínek však může stát tvrdit následující: *„Pokud se nám na vás nebude něco zdát, osvědčení o bezpečnostní způsobilosti vám neudělíme. Máte právo na spravedlivý proces, můžete nás sice žalovat, ale k některým důkazům vám neumožníme se vyjádřit. Jsou totiž tajné a vy nemáte uděleno potřebné osvědčení. Činnost zpravodajských služeb nebo policie by tím mohla být dle tvrzení správního orgánu omezena nebo vážně ohrožena. Zároveň vám ale na ústavní úrovni garantujeme, že si můžete dělat cokoli, co není zákonem zakázáno, přesto však některé projevy nezakázaného chování budeme sankcionovat neudělením osvědčení, čímž omezíme vaše základní práva a svobody.“*

Ty podmínky jsou prosté, moc výkonná zastupovaná NBÚ by měla být moci soudní, tedy danému konkrétnímu soudu v určité konkrétní kauze, vždy **schopna prokázat**, a nikoliv tedy **pouze tvrdit**, že pokud nedojde ke zproštění mlčenlivosti, je tomu výlučně z důvodu **zcela konkrétního** ohrožení nebo vážného narušení činnosti zpravodajských služeb nebo policie. Jedná se totiž o neurčité právní pojmy, které musí být vždy vykládány jen ve vztahu k určité konkrétní situaci. Nelze rovněž opominout i

¹⁰⁰ Závěry z nálezů Ústavního soudu publikovaných pod. č. 322/2001 Sb., a č. 220/2005 Sb.

tu skutečnost, že systémová kontrola zpravodajských služeb není doposud vyřešena. Soud musí mít možnost přezkoumat, zda interpretace a aplikace neurčitého právního pojmu ze strany NBÚ je v souladu se zákonem, jaké podklady pro své rozhodnutí k tomu NBÚ soustředil, zda tak učinil v rozsahu, který mu umožnil ve věci správně rozhodnout, a zda jeho zjištění s těmito podklady nejsou v logickém rozporu. Jestliže takový přezkum možný není, je rozhodnutí pro nedostatek důvodů nepřezkoumatelné.¹⁰¹ V dané záležitosti jde o základní práva a svobody, přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny nesmí být z pravomoci soudu vyloučeno. Pokud tedy moc výkonná není ochotna účastníka s důkazy seznámit, musí být alespoň schopna moci soudní *prokázat*, nikoliv *pouze tvrdit*, že tak činí v naprosto konkrétním legitimním zájmu. Proporcionalita mezi bezpečnostními zájmy státu a ochranou základních práv a svobod, spočívající v omezení přístupu k důkazům, tak bude v dané věci *konkrétně soudem posouzena*, nikoliv správním orgánem *pouze tvrzena a soudem bez dalšího akceptována*. Moc soudní je zde účinným zákonem nucena bez dalšího akceptovat tvrzení jedné strany sporu, přičemž strana druhá se k tomuto tvrzení nemůže vyjádřit. Toto nemá oporu v předpisech ústavní síly.

Ještě čistším řešením hodným demokratického právního státu by ovšem bylo *umožnění přístupu a vyjádření se ke všem důkazům*, na základě kterých bylo rozhodnuto o neudělení či odejmutí osvědčení pro styk s utajovanými informacemi.

Stát, který ve svém ústavním pořádku garantuje každému právo činit vše, co není zákonem zakázáno, by neměl mít obavy z toho, že seznámení se subjektu s utajovanými důkazy ve věci neudělení či odejmutí osvědčení pro styk s utajovanými informacemi povede až ke zhroucení činnosti zpravodajských služeb nebo policie. Navíc nepřezkoumatelné důkazy, které dodaly zpravodajské služby, jejichž kontrola není doposud důsledně dořešena, jsou samy o sobě pochybné.¹⁰² Tato představa je skutečně zcela lichá. Charles Montesquie napsal, cituji: „*Dobří panovníci špehů obvykle nepoužívají, když člověk poslouchá zákonů, vykonal tím vše, čím je panovníkovi povinen. Jestliže někdo nechce postavit mezi sebe a obžalovaného zákon, je to důkazem,*

¹⁰¹ Rozsudek NSS ČR č. j. 7 As 78/2005 - 62.

¹⁰² KLABAN, V.: *Demokratický právní stát, ústavnost, právní úprava a kontrola zpravodajských služeb a NBÚ v ČR v období 1994 -2000*. SVOČ PF UK Praha 2008. *Právní vývoj českých rozvědek, demokratický právní stát a ústavnost*. SVOČ PF UK Praha 2009.

že má, proč by se bál zákonů.“¹⁰³ Utajené a nepřezkoumatelné důkazy takto působí; kde není spravedlivý proces, tam není ani zákon.

Navíc, ve vztahu ke spravedlivému procesu je ústavně založena pouze možnost vyloučení veřejnosti v taxativně stanovených případech. Co se týče důkazů, má každý Listinou garantované právo se ke všem důkazům vyjádřit. Z žádného ustanovení ústavní síly nelze dovést přípustnost používání utajovaných důkazů, natož pak v záležitostech dotýkajících se základních lidských práv a svobod.

3.3 Komparace

Tato kapitola diplomové práce se skládá ze dvou částí. První část je věnována porovnání se stavem řešeného problému v Ukrajinské republice. Ukrajinskou republiku si diplomant zvolil z několika důvodů. Právní řád na Ukrajině vychází z jiného než středoevropského právního prostředí a země má nepochybně menší demokratickou tradici než Česká republika. Dále zde diplomant několik let profesionálně působil, a má tedy určitou představu o tamní situaci. Struktura této části vychází ze zjednodušeného obsahu předchozích kapitol diplomové práce. Druhá část komparace je věnována souhrnu některých otázek z vybraných členských států NATO a závazkům v rámci Rady Evropy. Takto pojatá komparace by měla umožnit vícerozměrný pohled na problematiku utajeného výkonu veřejné moci ve vztahu k přirozenoprávním hodnotám.

3.3.1 Ukrajinská republika

Soudobá Ukrajinská republika vznikla po rozpadu SSSR vyhlášením nezávislosti v Nejvyšší radě Ukrajiny (parlament, dále pouze „NRU“) dne 24. srpna 1991, které bylo schváleno dne 1. prosince 1991 celonárodním referendem. Členem Rady Evropy se Ukrajina stala dne 9. listopadu 1995. Ukrajina není členem NATO ani Evropské unie. Ústava byla přijata po dlouhých diskusích v NRU až dne 28. června 1996 jako ústavní zákon „N 254 k/96 - BP“¹⁰⁴ a téhož dne nabyla účinnosti. Ústava je komplexní dokument, ve srovnání s ČR zahrnuje i ustanovení obdobná Listině a ústavnímu zákonu č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky. Ústavní systém

¹⁰³ MONTESQUIE, CH.: *O duchu zákonů*, přel. Lye S., vyd. A. Čeněk, reprint původního vydání z roku 1947, Dobrá Voda 2003, ISBN 80-86473-30-9, s. 242 -243.

¹⁰⁴ Pozn., číslování ukrajinských zákonů je uváděno v originálním znění v azbuce.

Ukrajiny lze označit jako poloprezidentský, se silným postavením prezidenta jako hlavy exekutivy. V roce 2004 byly ústavními dodatky některé pravomoci prezidenta oslabeny. Přesto je však stále jeho postavení dominantní a aktuální tendence směřují jednoznačně k posílení jeho pravomocí.

Prezident je volen přímo lidem na období 5 let ve dvoukolových volbách. Prezident je hlavou státu a vystupuje jeho jménem. Je garantem svrchovanosti, územní celistvosti, dodržování ústavnosti, lidských a občanských práv a svobod. Je vrchním velitelem ozbrojených sil a zajišťuje národní bezpečnost. Nařízením vyhláší válečný nebo mimořádný stav, tento akt podléhá následnému schválení NRU. Disponuje zákonodárnou iniciativou s právem priority projednávání, právem suspenzivního veta a ve stanovených případech rozpouští NRU. Navrhuje parlamentu ke jmenování premiéra, ministra zahraničních věcí a ministra obrany. Jmenuje jednu třetinu členů ústavního soudu a dále soudce při jejich prvním ustanovení do funkce na dobu pěti let. Může pozastavit platnost právních aktů vlády a nechat je přezkoumat ústavním soudem. Na základě ústavy a zákonů vydává prezident závazná nařízení a vyhlášky, které v několika ústavou stanovených případech podléhají kontrasignaci premiéra.

NRU je jediným orgánem zákonodárné moci. Jde o jednokomorový parlament se 450 poslanci, kteří jsou voleni na období 5 let. Polovina poslanců je volena v obvodech s poměrným systémem, druhá polovina poslanců je volena systémem většinovým.¹⁰⁵ Jednotliví poslanci mají zákonodárnou iniciativu. NRU může v souladu s omezeními danými článkem 22 měnit ústavu a schvaluje zákony. Na návrh prezidenta jmenuje premiéra, ministra zahraničních věcí a ministra obrany. Ostatní členy vlády jmenuje NRU na návrh premiéra. V souladu se zněním článku 111 ukrajinské ústavy může NRU při splnění stanovených podmínek odvolat prezidenta z funkce. NRU jmenuje jednu třetinu členů ústavního soudu a soudce na dobu neurčitou po uplynutí jejich prvního pětiletého funkčního období.

Vláda je odpovědná jak prezidentovi, tak i NRU, v čele vlády je premiér jmenovaný parlamentem na návrh prezidenta. Obdobné postavení mají i ministr obrany a zahraničí. Premiér řídí vládu tak, aby bylo realizováno programové prohlášení vlády schválené NRU. Vláda má zákonodárnou iniciativu, návrh zákona o státním rozpočtu a

¹⁰⁵ Pozn. V roce 1998 vyžadovala reálná šance na zvolení v obvodu s většinovým systémem osobní náklady kandidáta od 1.000 000 USD výše. Pravděpodobnost úspěchu v obvodech s poměrným systémem je dána především stranickou příslušností a preferencemi stran.

státním závěrečném účtu je výlučně v její působnosti. Vláda odstupuje při vyslovení nedůvěry ze strany NRU, nebo při demisi premiéra. V rámci své působnosti a pravomoci vydává vláda závazné vyhlášky, které podepisuje premiér. Vláda je při své činnosti vázána nařízeními prezidenta a usneseními NRU. Převážná většina kompetencí vlády je orientována do hospodářské, sociální a kulturní oblasti.

Moc soudní je obecně řešena články 124 až 131 ústavy a ustanoveními článků 147 až 153 o ústavním soudu. Konečné rozhodování o právech a povinnostech přísluší výlučně soudům. V souladu s několika nálezy ukrajinského ústavního soudu podléhají soudnímu přezkumu všechny právní vztahy, které ve státě vznikají.¹⁰⁶ Soudní systém se člení na soustavu obecných soudů v čele s vrchním soudem a ústavní soud. Soustava obecných soudů je budována na teritoriálním principu a principu specializace. Mimořádné a zvláštní soudy jsou z ústavy výslovně zakázány. Soudce jmenuje na první funkční období pěti let prezident, poté jsou do věku 65 let voleni NRU, odvolání mohou být pouze z ústavou uvedených taxativních důvodů. Ústava a zákony zahrnují potřebné garance nezávislosti soudů a soudců. Článek 129 ústavy konkrétně rozvádí garance spravedlivého procesu. Je zřízena dvanáctičlenná vyšší justiční rada, která posuzuje některé personální a kárné otázky. Členy této rady jsou ale například i ministr spravedlnosti a generální prokurátor, nejde tedy o soudcovský samosprávný orgán.

Ústavní soud má 18 členů jmenovaných rovnoměrně prezidentem, NRU a sjezdem soudců na období 9 let. Opakované jmenování do funkce ústavního soudce je vyloučeno. Ve srovnání s Českou republikou jsou kompetence ukrajinského ústavního soudu podstatně užší. Jeho úkolem je výklad ústavy a posuzování mezinárodních smluv, zákonů, nařízení a vyhlášek z hlediska ústavnosti. Dále dodržení ústavní procedury odvolání prezidenta z funkce parlamentem. Ochrana základních lidských práv a svobod v individuálních případech není tedy v jeho působnosti. Tato ustanovení jsou konkrétněji rozvedena v zákoně o ústavním soudu „N 422/96 - BP“, ve znění pozdějších předpisů. Články 121 až 123 ukrajinské ústavy řeší problematiku prokuratury. Z hlediska zkoumané problematiky má prokuratura za úkol mimo jiné dohlížet na dodržování ústavou a zákony garantovaných práv a svobod člověka a občana.

¹⁰⁶ Офіційне тлумачення положення частини другої статті 124 див. в Рішеннях Конституційного Суду N 8-рп/2002 (v008p710-02) від 07.05.2002, N 15-рп/2002 (v015p710-02) від 09 . 07 . 2002)

Vztah vnitrostátního a mezinárodního práva řeší článek 9 ukrajinské ústavy. Platné mezinárodní smlouvy, s jejichž ratifikací vyslovila NRU souhlas, jsou součástí vnitrostátního práva. Sjednat mezinárodní smlouvu, která je v rozporu s ústavou, je možné až po odpovídající změně ústavy. Ukrajina má s NATO sjednán tzv. Plán součinnosti a byla sjednána i dohoda o přizpůsobení ukrajinského systému ochrany státního tajemství normám NATO. Určité kroky byly v tomto ohledu realizovány v roce 2003. Po prezidentských volbách roce 2010 začala být spolupráce s NATO utlumována. Ve vztahu k EU se do konce roku 2010 očekává sjednání asociační dohody.

Ústava deklaruje, že Ukrajina je demokratickým a právním státem, zabezpečení základních lidských práv a svobod je považováno za hlavní povinnosti státu. Život člověka, jeho zdraví, čest a bezpečnost jsou považovány za nejdůležitější sociální hodnoty. Stát je odpovědný za své činy. V článku 8 ústavy je pozitivně vyjádřen princip legality výkonu veřejné moci a garantována soudní ochrana základních práv a svobod. Zásada legální licence je vyjádřena v článku 19 ukrajinské ústavy. Problematika zabezpečení ochrany svrchovanosti, územní celistvosti, zajištění ekonomické a informační bezpečnosti je v souladu s článkem 17 považována za celonárodní záležitost a patří k nejdůležitějším funkcím státu. Článek 64 ukrajinské ústavy řeší možnost omezení některých ústavou garantovaných práv a svobod po stanovenou dobu v případě válečného nebo mimořádného stavu. Forma zákona není pro tato omezení výslovně vyžadována. Taxativně jsou stanoveny práva a svobody, které i za mimořádných okolností omezit nelze.

Práva, svobody a povinnosti člověka a občana řeší poměrně obsáhlá hlava druhá, článek 21 až 68. Článek 22 a 157 ukrajinské ústavy garantuje dosaženou úroveň práv a svobod a vylučuje jejich omezení při schvalování právních norem v budoucnosti. V rámci této komparace bude položen důraz pouze na ochranu těch hodnot, které jsou v souvislosti s utajeným výkonem veřejné moci nejvíce relevantní. Právo na informace a možnosti pro jeho omezení jsou ukrajinskou ústavou rozpracovány ve srovnání s Ústavou České republiky více kasuisticky. Zajištění informační bezpečnosti státu je jeho základní povinností. V souladu s článkem 32 se každý může seznámit s informacemi, které o něm shromažďují státní orgány, pokud tyto informace nejsou předmětem státního nebo jiného tajemství. Ústava tedy obsahuje pojem „státní tajemství.“ Článek 34 ukrajinské ústavy je obecný, svým charakterem odpovídá obsahu

článek 17 Listiny. Každý má právo vyhledávat a šířit informace, toto právo lze omezit v zájmu národní bezpečnosti, územní celistvosti, veřejného pořádku, ochrany zdraví obyvatel, ochrany dobrého jména a práv jiných, ochrany důvěrných informací, nebo na podporu autority moci soudní. Tento výčet je tedy ve srovnání s českou ústavní úpravou širší a více neurčitý. Zákon „N 2657 - XII“ z roku 1992, o informaci, ve znění pozdějších předpisů poměrně podrobně rozvádí tato obecná ustanovení ústavy a upravuje právní vztahy v oblasti práva na informace a částečně i svobody projevu.

Článek 50 ukrajinské ústavy vymezuje okruh informací, které musí být veřejně přístupné, lze je svobodně šířit a nelze je utajovat. Jedná se o informace o stavu životního prostředí, kvalitě potravin a spotřebního zboží. Tento výčet dále rozšiřuje zákonná úprava, tou je zákon „N 3855 - XII“ z roku 1994, o státním tajemství, ve znění pozdějších předpisů. Státní tajemství je definováno jednak pozitivně, jako: „ *Druh utajované informace, zahrnující údaje z oblasti obrany, ekonomiky, vědy a techniky, vnějších vztahů, státní bezpečnosti a ochrany veřejného pořádku, jejichž vyrazení může způsobit újmu národní bezpečnosti a která je v souladu s tímto zákonem označena jako státní tajemství a podléhá ochraně ze strany státu.*“

Tato definice je obdobná jako v České republice a rovněž zahrnuje formální a materiální složku. Zákon dále obsahuje poměrně konkrétní výčet skutečností, které lze v jednotlivých základních oblastech utajovat. O tom, co konkrétně bude utajováno, rozhodují státní experti, seznam těchto skutečností musí být publikován, teprve poté je naplněna materiální složka definice státního tajemství.

Dále je v zákoně státní tajemství definováno také negativně: „*Je zakázáno zahrnovat do státního tajemství jakékoliv informace, pokud by tím došlo ke zúžení ústavou garantovaných práv a svobod člověka a občana, vzniku škod na zdraví a bezpečnosti obyvatelstva.*“ Tato relativně abstraktní kumulativní formulace zákazu je dále doplněna o poměrně obsáhlý a konkrétní výčet skutečností, které státním tajemstvím nejsou. Mimo záležitostí týkajících se stavu životního prostředí a ochrany životů a zdraví jsou to i informace o: „*Porušování lidských práv a svobod a informace o nezákonných aktivitách veřejné moci.*“ Česká právní úprava nezahrnuje obdobný negativní výčet skutečností, které nelze utajovat.

Problematika ochrany státního tajemství je na Ukrajině více decentralizovaná, ústřední státní orgán typu NBÚ zde neexistuje. Koordinujícím orgánem je Služba

bezpečnosti Ukrajiny (dále pouze „SBU“), ta spolupracuje s orgány režimu ochrany státního tajemství (dále pouze „ORO“), které jsou ze zákona zřizovány v určených institucích. Jejich vedoucí je v postavení zástupce odpovědného vedoucího pro otázky režimu utajení. V institucích s nízkou frekvencí výskytu státního tajemství nejsou ORO zřizovány, jejich povinnosti plní odpovědný vedoucí. Tyto orgány navrhnou společně s vedoucími pracovníky jednotlivé osoby pro dlouhodobý přístup ke státnímu tajemství v případě, že je potřebují pro svou práci, byly prověřeny, podepsaly poučení o mlčenlivosti a souhlas s omezením některých práv a byly seznámeny s odpovědností v případě porušení svých povinností. Prověrku osob provádí orgány SBU v součinnosti se zaměstnavatelem ve lhůtě do jednoho měsíce.¹⁰⁷

Do 5 dní od skončení tohoto prověřování odpovědný orgán na základě výsledků prověrky rozhodne. Přístup ke státnímu tajemství je odepřen pouze z pěti taxativně formulovaných zákonných důvodů a může být odepřen z dalších tří zákonem konkrétně uvedených důvodů. Důvody a závěry pro přijetí takového rozhodnutí musí být dané osobě písemně sděleny do 5 dní od skončení prověřování. Dotčená osoba se může odvolat k nadřízenému orgánu, nebo podat přímo žalobu k soudu. Procesní práva stěžovatele nejsou nijak omezena. V tomto ohledu vytváří ukrajinská úprava více právní jistoty. Jednorázový přístup k utajované informaci může osobě způsobilé k právním úkonům povolit v případě potřeby bez dalších formalit odpovědný vedoucí. Proti neudělení tohoto souhlasu se lze rovněž odvolat, nebo přímo podat žalobu.

Cizím státním příslušníkům a osobám bez státní příslušnosti může být výjimečně povolen přístup ke státnímu tajemství v odůvodněných případech. Osoby, kterým byl povolen přístup ke státnímu tajemství, jsou mimo jiné povinny informovat ORO o cestách mimo výsostné území Ukrajiny. Pokud byly skutečně se státním tajemstvím seznámeny, tak se nemohou trvale usídlit mimo Ukrajinu, nejdéle však po dobu 5 let po skončení pracovní činnosti související se státním tajemstvím. Toto ustanovení se neuplatní, pokud je s příslušným státem uzavřena dohoda o vzájemné ochraně utajovaných informací. Osobám, které přicházejí trvale do styku se státním tajemstvím, je vyplácena finanční kompenzace za omezení z toho vyplývající. Výši této kompenzace stanovuje vláda vyhláškou.

¹⁰⁷ V České republice jsou lhůty pro prověřování 3 – 12 měsíců podle stupně utajení.

Zákon vymezuje okruh osob, které mají přístup ke všem utajovaným informacím ze zákona, pouze po podepsání poučení o mlčenlivosti. Jsou jimi prezident Ukrajiny, předseda NRU, premiér a ostatní členové vlády, předseda vrchního soudu, předseda ústavního soudu, generální prokurátor, předseda SBU a poslanci NRU. Problematika přístupu soudců a advokátů ke státnímu tajemství ze zákona není řešena, což vytváří určitá rizika z hlediska práva na spravedlivý proces.

Státní politiku v oblasti ochrany státního tajemství vymezuje v souladu s ústavou v rámci základních směrů vnitřní a zahraniční politiky NRU. Praktická realizace zákonných ustanovení je věcí prezidenta, který vydává příslušná nařízení a vyhlášky. Úkolem vlády je koordinace činnosti jednotlivých ministerstev ve výše uvedeném rámci. Ačkoliv se ukrajinská právní úprava může jevit z hlediska vymezení práv a povinností jednotlivce jako jednoznačnější a zejména neobsahující omezení v oblasti soudního přezkumu, nemusí tomu tak při její aplikaci vždy být. Rozdíl mezi stavem „de iure“ a „de facto“ je zde podstatně větší než v České republice.

3.3.2 Závazky vůči NATO a Rada Evropy

Problémem přístupu NATO ve vztahu k utajování informací je jeho ustrnutí v dobách studené války. Mnohdy se utajuje se i to, co vlastně je předmětem utajení. Tento přístup byl charakteristický i pro normalizační ČSSR. Bezpečnostní politika NATO v oblasti omezování přístupu k informacím nereflektuje dostatečným způsobem jiné hodnoty.¹⁰⁸ Rozhodujícím vojenským i politickým prvkem NATO jsou USA, bez jejich účasti by NATO nebylo schopno plnit funkce, které vedly k jeho založení. Problematika utajování informací není v USA řešena formou zákona, ale pouze direktivou prezidenta.¹⁰⁹ USA nejsou členem Rady Evropy. Po událostech z 11. září 2001 se zde výrazně rozrostly utajované a nekontrolované aktivity exekutivy odůvodňované zájmy národní bezpečnosti. V řadě případů jsou tyto aktivity zjevně

¹⁰⁸ Roberts, A.: *Nato's Security of Information Policy and the Right to Information*, in: National Security and Open Government: Striking the Right Balance, The Maxwell School of Syracuse University, New York, 2003.

SVATOŠOVÁ, H.: *Utajování versus základní práva a demokratické standardy včetně problematiky zbraní*, studie pro TI CZ 2005, s 13 ad.

¹⁰⁹ Tzv. EXECUTIVE ORDER CLASSIFIED NATIONAL SECURITY INFORMATION, v současné době jsou například účinné direktivy č. 13526 ze dne 29. prosince 2009 a č. 13549 ze dne 18. srpna 2010 vydané prezidentem Barackem Obamou.

v rozporu s hodnotami Rady Evropy. V ostatních členských státech NATO s výjimkou Turecka je omezování přístupu k informacím cestou jejich utajování řešeno prostřednictvím zákona přijatého parlamentem.

V rámci NATO je uzavřena Dohoda mezi smluvními stranami Severoatlantické smlouvy o bezpečnosti informací, pro Českou republiku vstoupila v platnost dne 5. prosince 1999, byla publikována pod č. 75/2001 Sb. m. s. Parlament s jejím přijetím souhlas nevyjadřoval, ačkoliv se jedná o smlouvu spadající pod článek 49 Ústavy, k jejímu provedení je třeba zcela zjevně zákona. Tato dohoda upravuje pouze základní parametry, a proto se národní úpravy jednotlivých členských států odlišují. Pro nové členské státy si tato dohoda vyžádala přijetí příslušných zákonů v oblasti utajení odpovídajících standardům NATO a zřízení národních bezpečnostních úřadů pro aktivity NATO. Rozsah kompetencí národních bezpečnostních úřadů se v jednotlivých členských státech rovněž podstatně liší. V České republice řeší NBÚ problematiku utajování informací obecně, neomezuje se tedy pouze na aktivity NATO, což není zcela obvyklé.

Klasifikace stupňů utajení je v členských státech standardizovaná, liší se však způsob vymezení informací, které jsou utajovány. Některé národní úpravy jsou v tomto ohledu obecné, ale například litevská právní úprava podrobně a obsáhle specifikuje typy dokumentů, které pod státní nebo úřední tajemství spadají. V některých členských státech jsou stanoveny i okruhy informací, které utajení zásadně nepodléhají. Zpravidla se jedná o informace ve věci porušování základních lidských práv a svobod, životního prostředí, hygienické a zdravotní informace, demografické a ekonomické situace, informace o korupci, pochybeních a trestné činnosti veřejných činitelů apod. V České republice naopak převážily tendence k omezování možností novinářů publikovat některé autentické materiály týkající se korupce a trestné činnosti veřejných činitelů.¹¹⁰

Přístup k utajovaným informacím je podmíněn odůvodněnou potřebou jejich znalosti při plnění pracovních, služebních a funkčních povinností a vydáním příslušného bezpečnostního osvědčení. Bezpečnostní prověrka je obecně podmíněna souhlasem prověřované osoby. V převážné většině zemí je umožněn vymezenému okruhu ústavních činitelů přístup k utajovaným informacím ze zákona, na základě zastávané funkce. Vydání osvědčení o bezpečnostní způsobilosti lze odeprít v případě

¹¹⁰ Zákon č. 52/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, ve znění pozdějších předpisů, tzv. „náhubkový zákon.“

bezpečnostní nezpůsobilosti na základě zákonem stanovených důvodů, výjimkou je ovšem například Rumunsko, kde je toto plně dáno volnou úvahou zpravodajské služby.

Pro většinu nových členských států je charakteristická obecnější formulace těchto důvodů a jejich orientace i do období před rokem 1989 ve vztahu k vazbám na vymezené mocenské struktury „svých starých režimů“ a SSSR. Je zde patrná tendence řešit i touto cestou vypořádání se s minulostí. Pro některé státy s delší demokratickou tradicí je zpravidla příznačná konkrétnější formulace důvodů pro odepření vydání osvědčení a vyšší míra jejich prokazatelnosti. Například v Norsku je u některých důvodů vyžadováno, aby byly prokázány soudně. I pro tyto demokratické státy, pokud mají výraznější mocenské ambice, je ovšem charakteristické, že zohledňují ve vyšší míře tzv. národní bezpečnostní zájmy v poměru k základním právům a svobodám jednotlivců.¹¹¹

Hodnocení osobních vlastností a způsobu života žadatelů je obecně nejvíce diskutabilním problémem bezpečnostního prověřování. Charakteristickými riziky jsou neuvedení všech v rámci prověrky požadovaných informací, závislost na alkoholu a dalších psychotropních látkách, duševní stav, pochybná finanční situace, potencionální vydíratelnost, vazby a styky do rizikových prostředí apod. Při hodnocení těchto rizik u žadatelů a jim blízkých osob se totiž vychází z „presumpce jejich potencionální viny“, v rámci které není z preventivních důvodů osvědčení o bezpečnostní způsobilosti uděleno. Zde se toto posuzování mnohdy přesouvá z oblasti práva do oblasti morálky, přičemž zásada legální licence je součástí právního řádu všech členských států NATO. V řadě případů však nejde o nezákonné jednání či vědomě nemorální chování a jeho spolehlivá prokazatelnost bývá často pochybná.¹¹² Zpravidla je však zasahováno do základních práv a svobod prověřovaného jednotlivce. V tomto ohledu tedy zcela evidentně nabývá na významu plná soudní přezkoumatelnost závěrů příslušného správního orgánu.

Situace v jednotlivých členských státech byla a je odlišná, k materii panuje rozdílný přístup. Plný soudní přezkum nebyl do roku 2005 ve všech členských státech NATO obvyklý. V Turecku, Španělsku a Itálii neměla prověřovaná osoba možnost

¹¹¹ BARTÁKOVÁ, P., ŠTĚRBA, V.: *Legislativní úprava pro nakládání s utajovanými informacemi ve vybraných státech NATO*, Parlamentní institut, studie č. 3.068, Praha 2007.

¹¹² Například v některých státech je v případě závislosti na psychotropních látkách požadováno oficiální stanovisko ošetřujícího lékaře, jinde postačuje úvaha správního orgánu apod.

zasahovat do průběhu prověřování, dozvědět se důvody rozhodnutí a uplatňovat jakékoli námitky či opravné prostředky. Ale i v těch státech, kde byl nejvyšším přezkumným orgánem soud, nebývalo vždy dotčené osobě ani jejímu právnímu zástupci umožněno, aby se seznámili s výsledky příslušného šetření. Úprava ve Slovenské republice měla zakotven soudní přezkum rovněž bez plné jurisdikce a bez posuzování merita věci. Posuzovala se pouze zákonnost postupu bez toho, že by se soud seznámil s utajovanými skutečnostmi. Odvolacím orgánem byla v některých případech zvláštní parlamentní komise. Tato zákonná ustanovení jsou již dnes jako neústavní zrušena. Rovněž polský ústavní soud konstatoval, že samo bezpečnostní prověřování, jakož i jeho výsledek mohou bezprostředně zasahovat do základních práv a svobod jednotlivců. „Trybunal Konstytucyjny“ zrušil svým nálezem v roce 2000 tu část polského zákona o ochraně utajovaných informací, která neumožňovala soudní přezkum rozhodnutí o bezpečnostním prověřování, a to pro rozpor s ústavním právem na přístup k soudu a s právem na přístup k veřejné službě, jakož i pro rozpor s článkem 13 Evropské úmluvy. Polský ústavní soud konstatoval, že samo bezpečnostní prověřování, jakož i jeho výsledek mohou bezprostředně zasahovat do základních práv a svobod jednotlivců.

V Dánsku nebyla soudní žaloba přípustná, záležitost přezkoumalo ministerstvo spravedlnosti a dotčené osobě nebyla dána možnost seznámit se všemi skutečnostmi. Ve Francii, byly-li utajované skutečnosti podkladem rozhodnutí, nepříslušelo soudu se s nimi seznámit, pouze se bez dalšího konstatovaly. V Holandsku a Litvě byla procesní práva prověřované osoby rovněž omezena, k utajované či citlivé informaci měl přístup výlučně soudce ve dvouinstančním řízení. V některých zemích bylo navíc konstatováno, že příslušné právní úpravy nejsou v rozporu s právem na spravedlivý proces garantovaným Evropskou úmluvou. Aktuálně jsou výše uvedené problémy v různých stádiích řešení.

Princip omezení procesních práv jednotlivce ve vztahu k prioritě ochrany utajovaných skutečností je tedy v rámci členských států NATO poměrně široce uplatňován. Při provádění bezpečnostní prověrky tak dochází k velmi značné koncentraci moci u jediného orgánu moci výkonné, přičemž jeho rozhodnutí může citelně zasáhnout do základních práv a svobod prověřované osoby. Úřady provádějící bezpečnostní prověrku rozhodují o vydání správního rozhodnutí a v některých případech do značné míry i o opravném prostředku proti němu. Za situace, kdy

neexistuje plnohodnotný přezkum nezávislým a nestranným orgánem, je prověřovaná osoba prakticky podrobena vůli jediné instituce, kterou již z povahy věci nelze považovat za nezávislou či nestrannou.¹¹³ Takový stav narušuje důslednost dělby státní moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní. Moc výkonná tak disponuje snadno zneužitelným a obtížně kontrolovaným prostorem, což ji může lákat k řešení některých společenských problémů netransparentními postupy.

Po 11. září roku 2001 nabylo utajování v souvislosti s tzv. „bojem proti terorismu“ kvalitativně nových rozměrů a závazky členských států v rámci NATO se začaly rozcházet se závazky přijatými těmito státy v rámci Rady Evropy. Dne 17. února 2010 například zveřejnil komisař Rady Evropy pro lidská práva dopisy litevským ústavním činitelům, ve kterých mimo jiné, cituji: *„Uvítal také parlamentní vyšetřování spojené s existencí utajených věznic na území Litvy pro osoby podezřelé z terorismu, což ukazuje na spolupráci s tajnými službami USA při přípravě podobného zařízení v zemi.“*¹¹⁴

Evropská úmluva o zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání předpokládá, že každá strana dovolí v souladu s touto úmluvou návštěvu jakéhokoliv místa podléhajícího její jurisdikci, kde se nacházejí osoby zbavené svobody veřejnou mocí a umožní Evropskému výboru komunikaci s nimi, a to bez přítomnosti dalších osob.

Bývalý viceprezident USA Dick Cheney má ovšem na věc jiný názor a je přesvědčen, že podobné „tvrdší metody“ přinášejí vynikající výsledky.¹¹⁵ S tímto by bezesporu souhlasil i Reinhard Heydrich. Někdo by možná mohl podobné srovnání považovat za nepatřičné, vždyť oběma šlo o naprosto jiné hodnoty a cíle. Otázka tedy zní, lze-li naplnit naprosto odlišné cíle a hodnoty metodami, které se principiálně neliší. Které svou podstatou spočívají v tom, že moc výkonná může bez adekvátní soudní

¹¹³ Nález Ústavního soudu České republiky, publikovaný pod č. 220/2005 Sb.

¹¹⁴ Z prohlášení Thomase Hammarberga, komisaře Rady Evropy pro lidská práva, zdroj dostupný na: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1584845&Site=DC&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>

¹¹⁵ Senior Bush figures could be prosecuted for torture, says Obama, zdroj dostupný na <http://www.guardian.co.uk/world/2009/apr/21/cheney-obama-cia-torture-memos>

kontroly, na základě volné úvahy, byť i v dobré víře utajeným způsobem řešit vzniklé problémy bez ohledu na přijaté mezinárodní závazky a vnitrostátní právo, protože to lze odůvodnit veřejným zájmem. Jiný by snad mohl namítnout, že rozsah a důsledky jsou neporovnatelné. Odpověď potom zní, zdali stále ještě skutečně věříme v ty hodnoty, které veřejně deklarujeme. Pokud již v tyto hodnoty nevěříme, jsou rozsah a důsledky pouze otázkou času.

4. Závěr

Cílem této diplomové práce byla analýza a bližší vymezení podstaty utajeného výkonu veřejné moci a posouzení tohoto stavu z hlediska základních principů demokratického právního státu ve vztahu k hodnotám, které jsou chráněny ústavním pořádkem, s vyhodnocením potenciálních kolizních oblastí. Těmito kolizními oblastmi jsou především možný zásah do Ústavou nastavené dělby moci a oslabení vzájemných brzd a protiváh. Dále také potencionální prostor pro porušení práva na spravedlivý proces, a to i při rozhodování o zásazích výkonné moci do některých ústavním pořádkem garantovaných základních práv a svobod.

Základním smyslem existence demokratického právního státu je ochrana životů, zdraví, svobody a majetku jeho obyvatel. Naplnění tohoto základního smyslu vyžaduje, aby byl stát schopen zajistit svou vlastní obranyschopnost a bezpečnost, které jsou nezbytnou podmínkou jeho efektivního fungování. Utajování informací a z něho vycházející utajovaný výkon veřejné moci jsou zcela jistě legitimním nástrojem při plnění základních, ale i některých dalších funkcí demokratického právního státu. Je však vždy a všude nutné velmi citlivě a uvážlivě rozlišovat, zda rozsah, meze a praktická aplikace těchto institutů neprospívá spíše k udržování takových společenských poměrů, které by jinak byly ve svobodných, demokratických a spravedlivých volbách na základě poučeného porozumění odmítnuty, nebo před nezávislým soudem odsouzeny. V tomto ohledu je situace v České republice v zásadě v pořádku, což však neznamená, že se zde žádné problémy nevyskytují. Střetávají se zde totiž hodnoty a závazky, které sice směřují ke společnému cíli, ale přesto se dostávají do rozporu.

Na jedné straně stojí Rada Evropy a její hodnoty, které jsou s ústavním pořádkem České republiky v souladu. Tato organizace je zaměřena především na ochranu a prosazování základních lidských práv a svobod. Významnou úlohu zde

sehrává moc soudní, zejména pak Evropský soud pro lidská práva ve Štrasburku. Na druhé straně je zde dále reálná zahraniční, vojenská a bezpečnostní politika orientovaná na NATO a jeho vůdčí vojensko-politickou sílu, Spojené státy americké. V oblasti přístupu k utajování informací ustrnulo NATO svým způsobem v minulosti. V oblasti utajování a utajeného výkonu veřejné moci hraje v USA po událostech z 11. září výrazně dominantní roli exekutiva. USA mají specifické náhledy na postupy při řešení některých celosvětových a regionálních problémů, které nejsou zcela v souladu s hodnotami prosazovanými Radou Evropy, jejímž členem USA nejsou. Současná administrativa prezidenta Baracka Obamy tyto náhledy opatrně přehodnocuje. Obzvláště pro tzv. „nové demokracie“ vzniklé v prostoru bývalých satelitů SSSR, představují vztahy s USA významné bezpečnostní jistoty. Členské státy NATO deklarují, že jsou odhodlány chránit svobodu, společné dědictví a civilizaci svých národů, založenou na zásadách demokracie, svobodách jednotlivce a právním státu. NATO však nemá vytvořeny účinné institucionální mechanismy, které by zajišťovaly, že jeho činnost bude s těmito hodnotami vždy v souladu. Činnost v rámci NATO je doménou zejména nejsilnějších složek moci výkonné.

Dále je zde Evropská unie, která je především hospodářským uskupením. EU stále hledá svou samostatnou a funkční bezpečnostní identitu, v tomto ohledu má však před sebou ještě hodně trnitou cestu. Z hospodářského hlediska je EU ve vztahu k USA v konkurenčním postavení, které se s ubývajícím dostupností strategických surovin a potřebou zvyšování konkurenceschopnosti bude nejspíše prohlubovat. Pro činnost v rámci EU je charakteristické vcelku rovnoměrné zapojení všech složek veřejné moci. Lidskoprávní hodnoty EU jsou s hodnotami Rady Evropy v souladu.

Výše popsaná výchozí situace ovlivňuje v dotčené oblasti utajování informací a utajovaného výkonu veřejné moci i právní řád a praxi v České republice. Dohoda mezi Smluvními stranami Severoatlantické smlouvy o bezpečnosti informací nebyla přijata ústavně zcela konformním způsobem. Souhlas Parlamentu s ní nebyl vysloven, ačkoliv by v souladu s v té době platným a účinným ustanovením článku 49 Ústavy,¹¹⁶ být

¹¹⁶ ČL. 49 Ústavy ČR (původní znění)

(1) Mezinárodní smlouvy, vyžadující souhlas Parlamentu, schvaluje Parlament obdobně jako návrhy zákonů.

(2) Souhlas Parlamentu vyžadují smlouvy o lidských právech a základních svobodách, politické smlouvy a hospodářské smlouvy všeobecné povahy, jakož i smlouvy, k jejichž provedení je třeba zákona.

vysloven nejspíše měl. Obdobný problém lze vysledovat i v případě publikace bilaterálních smluv v oblasti ochrany utajovaných informací, které má Česká republika uzavřeny s USA a Izraelem.

Všechny tyto výchozí skutečnosti se pochopitelně promítly i při přijetí zákona č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností, a to v tendenci moci výkonné zcela výlučně ovládnout prostřednictvím NBU tuto sféru utajeného výkonu veřejné moci. Byl to právě Ústavní soud, který sehrál významnou roli při postupném navození takového stavu zákonné úpravy, která by byla v souladu s hodnotami chráněnými ústavním pořádkem České republiky. Je nutno konstatovat, že moc výkonná a moc zákonodárná nechtěly tomuto úsilí Ústavního soudu dlouho rozumět a vytrvale se snažily vyloučit plnohodnotný přezkum rozhodnutí NBU soudní mocí. Tento problém není dle názoru diplomanta doposud vyřešen, účinná zákonná úprava totiž stále umožňuje používání utajených důkazů v řízení před soudem, který nemá možnost tyto důkazy řádně přezkoumat a druhý účastník se k nim nemůže vyjádřit. Jde zde o rysy inkvizičního procesu. Používání takových důkazů v trestním řízení Ústavní soud svým nálezením publikovaným pod č. 226/2010 Sb., jednoznačně odmítl. Ačkoliv je trestní řízení z hlediska možných zásahů do základních práv a svobod jednotlivce řízením nejcitlivějším, lze tento závěr analogicky vztáhnout i na jiná soudní řízení, ve kterých půjde o zásahy do základních práv a svobod. Přezkum těchto záležitostí soudní mocí je totiž obligatorní náležitostí vyplývající z ústavního pořádku. Jediným ústavně možným omezením spravedlivého procesu v těchto případech je vyloučení veřejnosti, a to pouze z taxativně stanovených důvodů. Pro možnost používání utajených důkazů v soudním řízení není v ústavním pořádku žádná opora.

Problém utajování informací a utajeného výkonu veřejné moci však není pouze otázkou vymezení vztahu státu a jednotlivce, ale i otázkou důslednosti dělby moci a funkčnosti ústavně nastavených brzd a protiváh. Je-li smyslem dělby moci snaha o omezení možnosti jejího zneužití a je-li posláním moci zákonodárné zákony přijímat, úkolem moci výkonné tyto zákony realizovat a zadáním moci soudní v případě sporu zákony autoritativně vykládat, nemůže institut utajení vést k vytvoření prostoru, ve kterém tato dělba moci fakticky neexistuje. Vytrácí se zde odpovědnost, a takový stav

vede zákonitě k porušování základních lidských práv a svobod, jak je v práci přesvědčivě prokázáno.

Dokonce pomineme-li oblast práva, tak i při účelovém náhledu na tuto problematiku musíme konstatovat, že pro dlouhodobé zájmy České republiky je výhodnější preferovat lidskoprávní hodnoty dané jejím ústavním pořádkem a uzavřenými mezinárodními smlouvami před účelovým výkladem některých spojeneckých závazků ze strany aktuálně vládnoucí spojenecké exekutivy. Její kroky totiž mohou být a zpravidla i budou kdykoliv v budoucnosti odsouzeny, a to jak exekutivou novou, tak i mezinárodním společenstvím, nebo dokonce i vlastním lidem. Státu s velkým mocenským potenciálem bývá zpravidla s pochopením odpuštěno, státy s malým mocenským potenciálem bývají po zásluze potrestány.

Název v AJ a klíčová slova

The concealed performance of public power and values protected by the constitutional order.

Separation of powers, checks and balances, public power, secrecy, rule of law, fair trial. Dělbá moci, brzdy a protiváhy, veřejný pořádek, utajení, právní stát, spravedlivý proces.

Abstract

The aim of this diploma paper is to analyse and define the nature of secret exercise of public authority and to assess this phenomena in respect of the fundamental principles of the democratic rule of law. Any secrecy in exercising public authority is in fact a clear contradiction to a natural concept of the human rights and fundamental freedoms. Therefore the republic, as a public institution, should not have too many secrets to hide away from the people if its own principles are not to be completely disgraced.

Secrecy in exercising public authority is a specific feature often related to the areas such as securing the sovereignty and territorial integrity of the Czech Republic, protecting its democratic foundations, protection of the lives and health of the population as well as the right to own the property. This is in full accordance with the constitutional duty of the state. Limited access to the information has a unique and

inevitable role in these areas and it is clearly mentioned in the Charter of Fundamental Rights and Freedoms, the European Convention of Human Rights and Freedoms and the International Covenant on Civil and Political Rights.

The question of choice between the security and the liberty has been recently heavily discussed by the people as a natural follow up to the political statements. But some practices of some governments such as detention, confinement and interrogation of the suspects go in some cases beyond the limits generally regarded as the binding standard for the protection of the fundamental human rights and freedoms. This trend may, in some circumstances, significantly affect the future of the legal development of the view on the proportionality between the fundamental human rights and freedoms versus the public interests. The issue of secrecy in exercising public authority is therefore highly urgent and unfortunately has not been studied to all details on academic soil. Hence the ambition of this diploma paper is to contribute to the theoretical elaboration in the area. Secrecy in exercising public authority may, in a specific situation, lead to the imbalance in state powers and, as it often has been the case, in favour of the executive power. More secrecy and less control clearly stimulate the rise of the risk of abusing the power sooner or later. If the aim of the power-sharing is reduction of the risk of any state power being abused, the secrecy itself may even help to create the climate of no-power-sharing at all. In such a climate the responsibilities vanish fast and such a state of the matters inevitably leads to violations of the human rights and fundamental freedoms, as the diploma paper clearly and convincingly demonstrates.

Zusammenfassung

Das Ziel der vorliegenden Arbeit ist es das Wesen der heimlichen Ausübung der öffentlichen Gewalt zu analysieren, näher zu definieren und diese Situation in Bezug auf die Grundprinzipien des demokratischen Rechtsstaats einzuschätzen. Die heimliche Ausübung der öffentlichen Gewalt steht auf ihre Weise im Widerspruch zur naturrechtlichen Auffassung und zum Respekt vor den grundlegenden Menschenrechten und Grundfreiheiten. Die Republik – also „die öffentliche Angelegenheit“ – sollte vor ihrem Volk nicht zu viele Geheimnisse haben, insofern ihr eigenes Wesen nicht geleugnet werden soll.

Die Geheimhaltung bei der Ausübung der öffentlichen Gewalt ist ihr spezifischer Bereich, der vor allem mit der Gewährleistung der Souveränität und territorialer Integrität der Tschechischen Republik, mit dem Schutz ihrer demokratischen Grundlagen, mit dem Schutz des Lebens von Menschen, ihrer Gesundheit und Vermögenswerte verbunden ist. Das ist nach der Verfassungsordnung die Grundpflicht des Staates. Hier hat das Institut der Beschränkung des Zugangs zu Informationen ihren unvertretbaren Platz und auf der konstitutionellen Ebene ist es auch in der Charta der Grundrechte und Grundfreiheiten, in der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte eingerichtet.

Die Frage der Wahlnotwendigkeit zwischen Sicherheit und Freiheit wird den Bürgern im Zusammenhang mit Terrorismus in der letzten Zeit immer häufiger gestellt. Praktiken einiger Regierungen bei Verhaftung, Einschränkung der persönlichen Freiheit und Vernehmung der Verdächtigen sprengen in einigen Fällen offensichtlich den Rahmen der für verbindlichen Standard gehaltenen Limite auf dem Gebiet des Schutzes der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Dieser Entwicklungstrend kann unter bestimmten Umständen in grundlegender Weise zukünftige rechtliche Entwicklung der Auffassung von Proportionalität zwischen den grundlegenden Menschenrechten und Grundfreiheiten und den öffentlichen Interessen negativ beeinflussen. Die Problematik der heimlichen Ausübung der öffentlichen Gewalt ist daher äußerst aktuell und leider wurde sie theoretisch nicht näher ausgearbeitet. Diese Arbeit hat die Ambition zur theoretischen Ausarbeitung dieser Problematik beizutragen.

Unter bestimmten Umständen kann die heimliche Ausübung der öffentlichen Gewalt ganz zweifellos zur Störung des Gleichgewichts der Gewaltenteilung führen, und das in der Regel zugunsten der Exekutive. Geheimhaltung ohne ausreichende Kontrollmechanismen stärkt eindeutig die Voraussetzungen, dass die Macht früher oder später missbraucht werden wird. Wenn die Bemühung um Einschränkung der Möglichkeit des Machtmissbrauchs der Sinn der Gewaltenteilung ist, kann das Institut der Geheimhaltung zur Schaffung des Raumes, in dem diese Gewaltenteilung faktisch nicht existiert, nicht führen. Hier verliert sich die Verantwortung und eine solche Situation führt unweigerlich zu Verletzungen der Grundmensenrechte und -freiheiten, wie in dieser Arbeit überzeugend gezeigt ist.

Abstrakt

Cílem této diplomové práce je analýza a bližší vymezení podstaty utajeného výkonu veřejné moci a posouzení tohoto stavu z hlediska základních principů demokratického právního státu. Utajený výkon veřejné moci je svým způsobem v rozporu s přirozenoprávním pojetím a respektem k základním lidským právům a svobodám. Republika, tedy věc veřejná, by neměla mít před svým lidem příliš mnoho tajemství, pokud nemá být popřena její vlastní podstata.

Utajování při výkonu veřejné moci je její specifickou oblastí spojenou zejména se zajišťováním svrchovanosti a územní celistvosti České republiky, ochranou jejích demokratických základů, ochranou životů obyvatel, jejich zdraví a majetkových hodnot. To je v souladu s ústavním pořádkem základní povinností státu. Zde má institut omezení přístupu k informacím své nezastupitelné místo a na ústavní úrovni je založen i v Listině základních práv a svobod, Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a Mezinárodním paktu o občanských a politických právech.

Otázka nutnosti volby mezi bezpečností a svobodou je v poslední době pokládána občanům v souvislosti s terorismem stále častěji. Postupy některých vlád při zadržování, omezování osobní svobody a vyslýchání podezřelých osob jdou v některých případech zjevně za rámec limitů považovaných za závazný standard v oblasti ochrany základních lidských práv a svobod. Tento vývojový trend může za určitých okolností zásadním způsobem negativně ovlivnit další právní vývoj v náhledu na proporcionalitu mezi základními lidskými právy a svobodami versus veřejným zájmem. Problematika utajeného výkonu veřejné moci je tedy navýsost aktuální, a není bohužel teoreticky hlouběji rozpracována, práce má ambici přispět k teoretickému rozpracování této problematiky.

Za určitých okolností může utajený výkon veřejné moci vést zcela nepochybně k vychýlení rovnováhy dělby moci, a to zpravidla ve prospěch moci výkonné. Utajování bez odpovídajících kontrolních mechanismů jednoznačně posiluje předpoklady, že moc bude dříve či později zneužita. Je-li smyslem dělby moci snaha o omezení možnosti jejího zneužití, nemůže institut utajení vést k vytvoření prostoru, ve kterém tato dělba moci fakticky neexistuje. Vytrácí se zde odpovědnost, a takový stav vede zákonitě k porušování základních lidských práv a svobod, jak je v práci přesvědčivě prokázáno.

Seznam použitých zkratk

Zkratka	Úplné znění
BIS	Bezpečnostní informační služba
CIA	Central Intelligence Agency – Ústřední zpravodajská služba
ČNB	Česká národní banka
ČR	Česká republika
ČSFR	Česká a Slovenská Federativní Republika
ČSR	Československá republika
ČSSR	Československá socialistická republika
ES	Evropská společenství
ESUO	Evropské společenství uhlí a oceli
EU	Evropská unie
EUROATOM	Evropské společenství atomu
Evropská úmluva	Evropská úmluva o lidských právech a základních svobodách
EÚLP	
GESTAPO	Geheime Staatspolizei – Tajná státní policie
Listina	Listina základních práv a svobod
LZP EU	Listina základních práv Evropské unie
Mezinárodní pakt	Mezinárodní pakt o občanských a politických právech
NATO	Severoatlantická Aliance
NBÚ	Národní bezpečnostní úřad
NRU	Nejvyšší rada Ukrajiny (parlament)
ORO	Orgány režimu ochrany
Parlament	Parlament České republiky
SBU	Služba Bezpeki Ukrajiny – Služba bezpečnosti Ukrajiny
SSSR	Svaz sovětských socialistických republik
USA	Spojené státy americké
Ústava	Ústava České republiky
Ústavní soud	Ústavní soud České republiky
ÚZSI	Úřad pro zahraniční styky a informace
VZ AČR	Vojenské zpravodajství Armády České republiky

Použité zdroje

Monografie

[1] BIBLE, *Čtvrtá kniha Mojžíšova, kapitoly 13, 14, 15.*, text kralický z roku 1613 podle původních textů opravený, nakladatelství biblické společnosti britické a zahraniční, Praha 1938.

[2] DAHL, R. A.: *Demokracie a její kritici*, přel. Blahoutová, H., 1. vyd., Praha: Victoria Publishing 1995, 349 s., ISBN 80 -85605-81-3.

[3] GERLOCH, A., HŘEBEJK, J., ZOUBEK. V.: *„Ústavní systém České republiky – základy českého ústavního práva“*, vyd. 4 aktualizované, nakl. Prospektum, Praha 2002, 564 s., ISBN 80-71750- 77 – 8.

[4] HAMILTON, A., JAY, J., MADISON, J.: *Listy federalistů*. Olomouc, vydavatelství Univerzity J.E. Purkyně, 1994, 537 s., ISBN 80-70673-90-7.

[5] HENDRYCH, D., a kol.: *Právníký slovník*, 2 rozšířené vydání, nakladatelství C.H. BECK, Praha 2003, 1307 s., ISBN 80-7179-740-5.

[6] HOBBS, T.: *Leviathan*, přel. Berka, K., 1. vyd., OIKOIMENH, Praha 2009, sv. 221, 513 s., ISBN 978-80-7298-106-9., s. 120.

[7] HOLLANDER, P.: *Základy všeobecné státovédy*, vydavatel Všehrd, Praha 1995, 173 s., ISBN 80-85305-32-1.

[8] LOCKE, J.: *Dvě pojednání o vládě*, přel. Král J., 1. vyd., nakladatelství ČAV, 19.18. AA- 19.54 VA – D 14*50071 Praha 1965, 284 s.

[9] MACHIAVELLI, N.: *Úvahy o vládnutí a o vojenství, Rozpravy o prvních deseti knihách Tita Livia.*, přel. Hajný, J., 1 vyd. , nakladatelství Argo, Praha 2001, 343 s., ISBN 80 – 7203-391-3.

[10] MACHIAVELLI, N.: *Úvahy o vládnutí a o vojenství, Úvahy o umění válečném*, přel. Hajný, J., 1 vyd. , nakladatelství Argo, Praha 2001, 343 s., ISBN 80 – 7203-391-3.

[11] MACHIAVELLI, N.: *Úvahy o vládnutí a o vojenství, Vladař*, přel. Hajný, J., 1 vyd. , nakladatelství Argo, Praha 2001, 343 s., ISBN 80 – 7203-391-3.

[12] MALÝ, K. a kol.: *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*, nakladatelství LINDE Praha 2005, 673 s., ISBN 80-7201-433 -1.

[13] MONTESQUIE, CH.: *O duchu zákonů*, přel. Lyer, S., nakladatelství A. Čeněk, reprint původního vydání z roku 1947, Dobrá Voda 2003, 365 s., ISBN 80-86473-30-9.

[14] ROUSSEAU, J. J.: *O společenské smlouvě neboli o zásadách státního práva*, přel. Veselá, J., reprint původního vydání z roku 1949, vyd., A. Čeněk, Dobrá Voda 2002, 157 s., ISBN 80 -86473-10-4.

[15] STORING, H., J.: *Malé dějiny filosofie*, přel. Rezek P., 1. vyd., nakladatelství Zvon, Praha 1991, 510 s., ISBN 80-7113-041-9.

[16] SUCHÁNEK, R., JIRÁSKOVÁ, V., et alii: *Ústava České republiky v praxi, 15 let platnosti základního zákona*, nakladatelství Leges 2009, 383 s., ISBN 978-80-87212-18-9.

[17] WEYR, F.: *Teorie práva*, nakladatelství Orbis, Brno-Praha 1936.

Studie a práce

[18] BARTÁKOVÁ, P., ŠTĚRBA, V.: *Legislativní úprava pro nakládání s utajovanými informacemi ve vybraných státech NATO*, Parlamentní institut, studie č. 3.068, Praha 2007.

[19] HELEŠIC, N.: *Dělba moci z hlediska ústavního práva České republiky*, PF MU Brno 2006.

[20] KLABAN, V.: *Demokratický právní stát, ústavnost, právní úprava a kontrola zpravodajských služeb a NBÚ v ČR v období 1994 -2000*. SVOČ PF UK Praha 2008.

[21] KLABAN, V.: *Právní vývoj českých rozvědek, demokratický právní stát a ústavnost*. SVOČ PF UK Praha 2009.

[22] PEJCHAL, A.: *(Ne) chcete se dát prověřit?!* Bulletin Advokacie 7-8/2007, ISSN 1210-6348, s. 22 ad.

[23] SVATOŠOVÁ, H.: *Utajování versus základní práva a demokratické standardy včetně problematiky zbraní*, studie pro TI CZ 2005.

Články a prohlášení

[24] Senior Bush figures could be prosecuted for torture, says Obama, zdroj dostupný na <http://www.guardian.co.uk/world/2009/apr/21/chenev-obama-cia-torture-memos>

[25] Z prohlášení Terryho Davise generálního tajemníka Rady Evropy dne 26. června 2009, zdroj dostupný na <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1464693&Site=DC>

[26] Z prohlášení Thomase Hammarberga, komisaře Rady Evropy pro lidská práva, zdroj dostupný na <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1584845&Site=DC&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>

Právní předpisy¹¹⁷

Mezinárodní smlouvy

[27] Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod a protokoly na tuto úmluvu navazující, publikováno pod č. 209/1992 Sb.

[28] Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, publikováno vyhláškou č. 120/1976 Sb. Opční protokol k mezinárodnímu paktu o občanských a politických právech, publikováno pod č. 169/1991 Sb.

[29] Evropská úmluva o zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání, publikováno pod č. 9/1996 Sb.

[30] Dohoda o přístupu k Severoatlantické smlouvě, publikováno pod č. 66/1999 Sb.

[31] Dohoda mezi Smluvními stranami Severoatlantické smlouvy o bezpečnosti informací, publikováno pod č. 75/2001 Sb. m.s.

[32] Lisabonská smlouva, 210 / C83 / 01

Ústavní zákony a předpisy s dopady ústavní síly

[33] Zákon č. 37/1918 Sb. z. a n., o prozatímní ústavě republiky československé.

[34] Zákon č. 121/1920 Sb.z. a n, kterým se uvazuje ústavní listina Československé republiky.

[35] Ústavní zákon č. 330/1938 Sb. z. a n., o zmocnění ke změnám ústavní listiny a ústavních zákonů republiky Česko-Slovenské a o mimořádné moci nařizovací.

[36] Výnos vůdce a říšského kancléře ze dne 16. března 1939 publikovaný pod č. 75/1939 Sb. z. a n., o zřízení Protektorátu Čechy a Morava.

[37] Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky (ústava 9. května).

[38] Ústavní zákon č. 64/1952 Sb., o soudech a prokuratuře.

[39] Ústavní zákonem č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky (socialistická ústava).

[40] Ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci.

[41] Ústavní zákon č. 125/1970 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 143/1968, Sb., o československé federaci.

¹¹⁷ Ve znění pozdějších předpisů.

[42] Ústavní zákon č. 135/1989 Sb., ústavní zákon, kterým se mění ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky.

[43] Ústavní zákon č. 23/1991 Sb., ze dne 9. ledna 1991, kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod jako ústavní zákon České a Slovenské Federativní Republiky.

[44] Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

[45] Listina základních práv a svobod, vyhlášena usnesením předsednictva České národní rady pod č. 2/1993 Sb.

[46] Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky.

Zákony

[47] Zákon č. 11/1918 Sb. z. a n., o zřízení samostatného státu československého.

[48] Zákon č. 50/1923 Sb.z. a n., na ochranu republiky.

[49] Zákon č. 231/1948 Sb., na ochranu lidově demokratické republiky.

[50] Zákon č. 86/1950 Sb., trestní zákon.

[51] Zákon č. 65/1952 Sb., o prokuratuře.

[52] Zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon.

[53] Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním.

[54] Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád.

[55] Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

[56] Zákon č. 102/ 1971 Sb., o ochraně státního tajemství.

[57] Zákon č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky.

[58] Zákon č. 154/1993 Sb., o Bezpečnostní informační službě.

[59] Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

[60] Zákon č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a změně některých zákonů.

[61] Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

- [62] Zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání.
- [63] Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích.
- [64] Zákon č.361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.
- [65] Zákon č. 289/2005 Sb., o Vojenském zpravodajství
- [66] Zákon č. 412/2005 Sb., o utajovaných informacích a bezpečnostní způsobilosti.
- [67] Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů.
- [68] Zákon č. 52/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, ve znění pozdějších předpisů, tzv. „náhubkový zákon.“
- [69] Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky.

Zahraniční právní předpisy

- [70] EXECUTIVE ORDER CLASSIFIED NATIONAL SECURITY INFORMATION, č. 13526 ze dne 29. prosince 2009 a č. 13549 ze dne 18. srpna 2010.
- [71] Prohlášení práv člověka a občana v roce 1789.
- [72] Ústava Ukrajinské republiky, N 254 k/96 – BP.
- [73] Zákon N 2657 –XII, o informacích.
- [74] Zákon N 3855-XII, o státním tajemství.
- [75] Zákon N 422/96 – BP, o Ústavním soudu Ukrajinské republiky.

Sněmovní tisky a materiály

- [76] Sněmovní tisk č. 282/0, ze dne 18. září 1997, vládní návrh ústavního zákona o bezpečnosti ČR, důvodová zpráva.
- [77] Usnesení podvýboru pro zpravodajské služby č. 1 ze dne 10 dubna 2008, dostupné na <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=62852>
- [78] Usnesení výboru pro bezpečnost č. 52 ze dne 9. dubna 2008, dostupné na <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=26711>
- [79] Z vystoupení poslance M. Ransdorfa, 23. schůze PS PČR, zdroj dostupný na, <http://www.psp.cz/eknih/1996ps/stenprot/023schuz/s023196.htm>

Rozsudky a nálezy soudů

ESLP ve Štrasburku

[80] Rozsudek ESLP ve věci Y.Erdogan a ostatní versus Turecko ze dne 15. května 2007, stížnost č. 570049/00.

[81] Rozsudek ESLP ve věci E. Bayram versus Turecko ze dne 26. května 2009, stížnost č. 75535/01.

[82] Rozhodnutí pléna ESLP ze dne 28. června 1978, König proti Německu, stížnost č. 6232/73, dále též Sudre, op. cit., str. 174, nebo Berger, op. cit., str. 270.

[83] Rozhodnutí pléna ESLP ze dne 23. června 1981, Le Compte, Van Leuven a de Meyere proti Belgii, stížnost č. 6878/75.

[84] Rozsudek ESLP ve věci Malone proti Spojenému království, stížnost č. 8691/79, citováno podle rozsudku Rotaru proti Rumunsku, stížnost č. 28341/95. Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva č. 5/2000, str. 211, Amann proti Švýcarsku, tamtéž, č. 3/2000, str. 128.

ÚS České republiky

[85] Usnesení II.ÚS 75/93 ze dne 25. listopadu 1993, U 3/2 SbNU 201, charakteristika veřejné moci

[86] Nález Pl.ÚS 19/93 ze dne 21. prosince 1993, publikováno pod č. 14/1994 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu, promlčení, retroaktivita, svoboda vědeckého bádání, podstatné náležitosti demokratického právního státu.

[87] Nález Pl.ÚS 11/2000 ze dne 12. července 2001, publikováno pod č. 322/2001 Sb., zrušení některých ustanovení zákona o ochraně utajovaných skutečností - vyloučení soudního přezkumu.

[88] Nález Pl.ÚS 36/01 ze dne 25. června 2002, publikováno pod č. 403/2002 Sb., k pojmu ústavního pořádku.

[89] Nález Pl.ÚS 41/02 ze dne 28. ledna 2004, publikováno pod č. 98/2004 Sb., bezpečnostní prověrky advokátů

[90] Nález Pl.ÚS 11/04 ze dne 26. dubna 2005, publikováno pod č. 220/2005 Sb., soudní kontrola bezpečnostního prověřování (soudního přezkumu rozhodnutí Kolegia NSZ)

[91] Nález Pl.ÚS 7/09 ze dne 04. května 2010, publikováno pod č. 226/2010 Sb., k principu proporcionality při poměrování závazků vyplývajících z mezinárodního práva a právem na obhajobu, utajované důkazy.

[92] Nález Pl.ÚS 27/09 ze dne 10. září 2009. publikováno pod č. 318/2009 Sb., kauza Melčák - zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny jednorázovým ústavním zákonem, podstatné náležitosti demokratického právního státu.

[93] Usnesení Pl.ÚS 13/10 ze dne 27. května 2010, ke sdružování v politických stranách a rozpouštění politických stran (Dělnická strana)

[94] Nález I.ÚS 738/2000 ze dne 27. listopadu 2001, N 180/24 SbNU 343, svoboda podnikání a volby povolání a přípravy k němu, právo na soudní a jinou právní ochranu.

[95] Nález II.ÚS 536/2001 ze dne 19. února 2002, N 17/25 SbNU 127, právo na soudní a jinou právní ochranu.

[96] Nález IV.ÚS 615/2001 ze dne 28. června 2002, N 82/26 SbNU 337, právo na soudní a jinou právní ochranu, svoboda podnikání a volby povolání a přípravy k němu.

[97] Nález II.ÚS 241/2001 ze dne 17. července 2002, N 91/27 SbNU 73, právo na soudní a jinou právní ochranu, svoboda podnikání a volby povolání a přípravy k němu.

[98] Nález I.ÚS 577/2001 ze dne 25. listopadu 2003, N 137/31 SbNU 223, právo na soudní a jinou právní ochranu, právo svobodně projevat své náboženství nebo víru, diskriminace.

NSS České republiky

[99] Rozsudek NSS ČR č. j. 7 As 78/2005 – 62, ze dne 22. března 2007, neurčité právní pojmy, soudní přezkum.

[100] Rozsudek NSS ČR č. j. 9 As 9/2010 -94, ze dne 15. července 2010, oddělení utajované části soudního spisu, utajované důkazy.

[101] Rozsudek NSS ČR č.j. 9 As 29/2009 -84, ze dne 27. ledna 2010, oddělení utajované části soudního spisu, utajované důkazy.

[102] Rozsudek NSS ČR.č. j. Pst 1/2009 – 348, ze dne 17 února 2009, ve věci rozpuštění Dělnické strany.