

Jan Kysela¹⁾

Stručně k ukládání úkolů Bezpečnostní informační službě prezidentem republiky

V posledních letech nejsou spory o výklad kompetencí či o právní hodnocení konkrétních činů prezidenta republiky nikterak výjimečné. Přesto vzbudil koncem roku 2020 mimořádnou pozornost úkol zadáný Bezpečnostní informační službě (dále jen „BIS“), aby prezidentovi předala informace o vlivových a infiltračních operacích ruských tajných služeb u nás, o ruských zpravodajcích a s nimi spolupracujících českých občanech a také o „praní peněz“ ruského organizovaného zločinu.²⁾ Podle vyjádření představitelů zpravodajské komunity je požadavek takových informací excesivní z hlediska toho, co bývá a má být politickým představitelům vyjevováno: mají znát výstupy, nikoliv postupy. Sledujeme-li jejich komentáře, jakož i komentáře rozličných, pravda, vesměs opozičních, politiků, bylo nadto poskytnutí informací hodnoceno jako zvýšené bezpečnostní riziko pro Českou republiku vzhledem k zahraničně-politické orientaci prezidenta republiky, ekonomickým zájmům jeho okolí či pochybnostem o bezpečnostní spolehlivosti klíčových spolupracovníků.³⁾ Proto také ředitel BIS požádal o stanovisko kontrolní orgán, tedy příslušnou komisi Poslanecké sněmovny. Ta se usnesla pouze na tom, že se má BIS striktně držet zákona. Otázkou nicméně je, co ze zákona vyplývá, jelikož např. z vyjádření Kanceláře prezidenta republiky zaslaného poslancům plyne, že je věcí prezidenta republiky posoudit, co je v zájmu České republiky, zpravodajské služby jsou povinny svá tvrzení dokládat, jinak by se vymkly kontrole, a ředitel BIS vlastně kontrolní orgán vůbec neměl právo o prezidentově úkolu vyrozumět.⁴⁾ A právě tomu, co v této věci znamená „postup podle zákona“, je věnován tento stručný článek.

¹⁾ Za laskavé přehlédnutí původní verze textu autor děkuje Marku Antošovi a Janu Wintrovi. Stejně tak děkuje i za připomínky členům redakční rady, a to zvláště při vědomí, že styl článku nemuseli vnímat jako úplně korespondující obvyklému profilu tohoto časopisu. Na některé z nich autor reagoval úpravami textu, výjimečně i explicitní poznámkou.

²⁾ Viz například https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/prezident-zeman-rusko-spioni-bis-koudelka_2011300600_ace. Jsem si samozřejmě vědom toho, že zpravodajské články na internetu nejsou spolehlivým pramenem poznání práva, považuji je však pro tento případ za základ zachycení skutkového stavu a jeho hodnocení věcně kompetentními osobami.

³⁾ Viz například https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/bis-zeman-zadost-informace-rusko-rakusan_2012011408_oro nebo <https://domaci.ihned.cz/c1-66851150-zeman-pozaduje-po-bis-jmena-ruskych-spionu-i-detaily-z-operaci-muze-jit-o-past-na-koudelku-varuji-experti>.

⁴⁾ Viz <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/neexistuje-ze-bis-nesplni-ukol-od-prezidenta-napsal->

Text má dvě roviny. Vyjdeme-li z členění *Matthiase Jestaedta*,⁵⁾ jeho převážná část má povahu právně-dogmatickou (analytickou), závěrečná úvaha spadá do sféry (ústavní) teorie. Podle samozřejmě podjatého soudu autora by bylo možné se omezit jen na část analytickou, která je pro danou právní otázku stěžejní. Přesto považoval v posledním oddílu za účelné upozornit na obecnější přesah, který je na nastavení konkrétní právní úpravy u nás nezávislý, rozhodně však není bez významu.⁶⁾ Ať tak, či onak, nejde tu o analýzu fungování zpravodajských služeb, o míru jeho svázání právní úpravou, natožpak o sondy do zahraničních realit.

I. Ústavní základy

Ač je těžiště posuzovaného problému v zákonné úpravě, má přece jen ústavní základ, a to dvojího typu. První rozměr se vztahuje k ústavnímu zákonu č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, který v čl. 1 stanoví: „Zajištění svrchovanosti a územní celistvosti České republiky, ochrana jejích demokratických základů a ochrana životů, zdraví a majetkových hodnot je základní povinností státu.“ V čl. 3 se specificky zajišťování bezpečnosti České republiky svěřuje ozbrojeným silám, ozbrojeným bezpečnostním sborům, záchranným sborům a havarijním službám. BIS prohlašuje zákon č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě, ve znění pozdějších předpisů, za ozbrojenou zpravodajskou službu, zatímco novější, a tedy na mezitím přijatou ústavní úpravu více reagující zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů, podřazuje v § 1 BIS pojmu „bezpečnostní sbor“. Z toho se podává existence ústavního základu role a odpovědnosti BIS při zajišťování bezpečnosti (jako bezpečnostní sbor), jakož i při zajišťování a ochraně zásadních hodnot chráněných čl. 1 ústavního zákona o bezpečnosti (jako státní orgán). Tuto linku sleduje i § 2 zákona č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Z řečeného dozajista neplyne, že zajišťování bezpečnosti je realizováno podle zcela samostatných úsudků všech zapojených složek, rozhodně to však znamená, že odpovědnost BIS není eliminována např. uvážením prezidenta republiky, co, kdy a proč po ní bude požadovat. Zpravodajské služby, a tedy ani BIS, se nezodpovídají prezidentu republiky, nýbrž vládě. Prezident republiky není v postavení panovníka konstitučních monarchií

hrad-pos/r-325bcdee357a11ebaabd0cc47ab5f122/. K poslední výhradě rovnou uvádím, že podle § 19 odst. 2 zákona č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě, ve znění pozdějších předpisů, předává ředitel kontrolnímu orgánu mj. písemná zadání úkolů vlády i prezidenta republiky.

⁵⁾ JESTAEDT, M.: *Die Verfassung hinter der Verfassung. Eine Standortbestimmung der Verfassungstheorie*. Paderborn – München – Wien – Zürich: Ferdinand Schöningh, 2009.

⁶⁾ A ještě jedna, čistě osobní, poznámka na vysvětlení. Ctím velmi úřad prezidenta republiky, mám mnohé výhrady k jeho zastávání stávajícím vykonavatelem. Mám nicméně za to, že dozajista subjektivní hodnocení profilu úřadujícího prezidenta republiky se promítá až v závěrečném oddílu, nikoliv v právní analýze.

středoevropského typu 19. století, který nárokoval reprezentaci obecného zájmu proti partikularistické společnosti ztělesňované parlamentem. V tomto svém úsilí měl být podporován „svou“ byrokracií a ozbrojenými složkami, pro něž byla jeho vůle rozhodující, neboť pro ně byl státem.⁷⁾ To dnes neplatí ani v prezidentských systémech, o čemž svědčí řada konfliktů *Trumpova* prezidentství. O to je důležitější nastavení právní úpravy.

Druhý z ústavních rozměrů problému se týká jednak zařazení BIS do rámce moci výkonné, jejímž vrcholným orgánem je vláda, jednak vymezení kompetencí prezidenta republiky v čl. 62 a 63 Ústavy (viz též dále). Právě vymezení kompetencí je důležité pro posouzení přístupu k utajovaným informacím „v rozsahu nezbytném pro výkon funkce“, což je stěžejní kritérium zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů (§ 6, § 11, § 58). Z posledně uvedeného zákona totiž vyplývá, že prezident republiky je osobou oprávněnou seznamovat se s utajovanými informacemi z titulu své funkce, avšak právě „jen“ v nezbytném rozsahu. Má-li mít ustanovení § 58 odst. 2 citovaného zákona normativní význam,⁸⁾ nemůže být pouze apelem na prezidenta republiky (a jiné vyjmenované funkcionáře), aby nechtěl vědět to, co vědět nemusí a nemá, nýbrž též pokynem adresovaným držitelům utajovaných informací vůči prezidentu republiky. Rizikem je možnost neshody, k níž se ještě krátce vrátíme.

II. Zákonná úprava

Jak bylo již shora patrné, nemůže být předmětem naší pozornosti pouze zákon o BIS a zákon o zpravodajských službách České republiky. Teprve ze systematického propojení různých pramenů práva vyplyne, jaké informace má a smí prezident republiky obdržet.

Zřejmě nejdůležitějším ustanovením v dané věci je § 8 zákona o zpravodajských službách, který proto uvádím v plném znění. Zní takto:

„(1) Zpravodajské služby podávají prezidentu republiky a vládě jednou za rok a kdykoliv o to požádají zprávy o své činnosti.

⁷⁾ BÖCKENFÖRDE, E.-W.: *Der deutsche Typ der konstitutionellen Monarchie im 19. Jahrhundert*. In: týž: *Recht, Staat, Freiheit. Studien zur Rechtsphilosophie, Staatstheorie und Verfassungsgeschichte*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 2. vyd. 2006. Obdobně odlišuje podle míry identifikace panovníka se státem konstituční monarchie středoevropského a západoevropského typu NEUBAUER, Z.: *Státověda a teorie politiky*. Praha: Jan Laichter, 2. vyd. 1948.

⁸⁾ Podle § 58 odst. 1 a 2 platí: „(1) Osobami, které mají přístup k utajované informaci všech stupňů utajení bez platného osvědčení fyzické osoby a poučení, jsou a) prezident republiky, b) poslanci a senátoři Parlamentu, c) členové vlády, d) Veřejný ochránce práv a zástupce Veřejného ochránce práv, e) soudci a f) prezident, viceprezident a členové Nejvyššího kontrolního úřadu. (2) Osoby uvedené v odstavci 1 mají přístup k utajované informaci ode dne zvolení nebo jmenování do funkce po dobu jejího výkonu a v rozsahu nezbytném pro její výkon.“

(2) Zpravodajské služby předávají prezidentu republiky, předsedovi vlády a příslušným členům vlády v případech zjištění, která nesnesou odkladu, informace bezprostředně.

(3) Zpravodajské služby předávají státním orgánům a policejním orgánům informace o zjištěních, která náleží do oboru jejich působnosti; to neplatí, jestliže by poskytnutí ohrozilo důležitý zájem sledovaný příslušnou zpravodajskou službou.

(4) Vláda a prezident republiky ukládají zpravodajským službám úkoly v mezích působnosti těchto služeb. Prezident republiky ukládá zpravodajským službám úkoly s vědomím vlády.

(5) Podávání zpráv, předávání informací a ukládání úkolů podle odstavců 1 až 4 se u Bezpečnostní informační služby uskutečňuje prostřednictvím ředitele této služby a u Úřadu pro zahraniční styky a informace a Vojenského zpravodajství prostřednictvím příslušných ministrů. Při předávání informací podle odstavců 2 a 3 se tak může stát i jen s vědomím ředitele Bezpečnostní informační služby nebo příslušného ministra.“

Předmětné ustanovení odlišuje „zprávu“, „informaci“ a „úkol“. Jazykově a systematicky lze dovodit, že zpráva se vztahuje k souhrnu činnosti za určité období, může být iniciována zpravodajskou službou nebo orgánem oprávněným k přijímání zpráv (řádná a mimořádná – vždy je dána orientace na minulé činnosti), informace se týká konkrétní situace, resp. zjištění, a vždy vychází z iniciativy zpravodajské služby, úkol je zadáván oprávněným orgánem a vztahuje se k něčemu, co má zpravodajská služba zjistit (budoucí činnost).

II.1 Geneze právní úpravy

S podáváním zpráv a předáváním informací bylo možné se setkat už v právním řádu pozdní československé federace. Zákon č. 244/1991 Sb., o Federální bezpečnostní informační službě, v § 3 zakotvil jednak povinnost předávat informace (obligatorně a průběžně) a jednak podávat zprávy (na žádost). V obou případech mohl být adresátem mj. prezident republiky. Důvodová zpráva k tisku 471 k tomu uváděla: „Řediteli se stanoví povinnost podat na požádání zprávu prezidentu ČSFR, zákonodárným sborům a federální a republikovým vládám. Tímto způsobem se zajišťuje, aby i orgány republik měly k dispozici informace související s plněním jejich úkolů. Obsahem zprávy může být vyhodnocení celkové bezpečnostní situace nebo vyhodnocení jednotlivé události, pokud je v oboru působnosti Federální služby.“ Míří se tu zjevně na závěry (vyhodnocení), nikoliv na informace s operativní citlivostí. A také se objevuje poukaz na souvislost s plněním úkolů adresátů informací.

Zákon o Federální bezpečnostní informační službě v § 4 stanovil vládě oprávnění ukládat zpravodajské službě úkoly. Vzhledem k tomu, že se toto ustanovení do zákona dostalo cestou pozměňovacího návrhu, chybí k němu důvodová zpráva. Každopádně je třeba mít na paměti, že činnost zpravodajských služeb se neodvíjí od ukládání úkolů, sledují vlastní agendu.

Opak by mohl znamenat, že pouhá nečinnost zadavatelů úkolů zpravodajské služby paralyzuje, což by mělo zásadní dopad na bezpečnost republiky.

V reakci na rozpad Československa byl přijat zákon č. 527/1992 Sb., o Bezpečnostní informační službě České republiky, který vyšel ze zákona federálního. Zachováno bylo předávání zpráv a informací, jakož i ukládání úkolů vládou. Důvodová zpráva k tomu nic podstatného nesděljuje. A konečně, platný zákon o zpravodajských službách se vrací k federální terminologii odlišující podávání zpráv a předávání informací, k ukládání úkolů vládou přidává prezidenta republiky.

II.2 Účelové omezení informačních oprávnění

Vzhledem k tomu, že základní koncepce informačních ustanovení citovaných zákonů je shodná, je důvodné hledět na zprávy a informace podle zákona o kontrole zpravodajských služeb dle intence vyjádřené už zákonem federálním, ledaže by tu byl silný důvod pro odchylku. Takovým by mohla být setrvalá praxe orientovaná nikoliv na to, co zpravodajské služby zjistily, ale jak to zjistily, kým to zjistily apod. To by se mohlo projevit nejen v opakovaném vyhovění takto koncipovaným úkolům prezidenta republiky, ale i v předávání informací podle § 8 odst. 2: kdyby BIS určitý typ informací sama nabízela, nemohla by se příliš podívat, domáhal-li by se jich jindy prezident republiky sám. Soudě podle masmediálních zpráv se to však rozhodně neděje. Pokud tedy zpravodajské služby konstantně sledují ono „vyhodnocení“, a to i v souladu s obvyklým nastavením komunikace mezi zpravodajskými službami a politickými představiteli v zahraničí (dobrá praxe), měl by být případný požadavek týkající se konkrétních osob vnímán jako neodůvodněný exces.

Oproti předchozím zákonům se důvodová zpráva k tomu aktuálně platnému vyslovuje k ukládání úkolů: *„Podávání zpráv ze strany zpravodajských služeb je doplněno oprávněním vlády a prezidenta republiky ukládat zpravodajským službám konkrétní úkoly v případech, kdy je pro jejich rozhodování nezbytná znalost informací, které mohou získat pouze cestou zpravodajských služeb. Úkoly musí vždy odpovídat zákonem stanovené působnosti, služby nemohou být úkolovány k jinému cíli a obsahu.“*

Shora zmiňovaný poukaz na souvislost s plněním úkolů je tu transformován do ještě užší souvislosti s rozhodováním. Zatímco působnost vlády je universální, takže informace může využívat k velmi pestré škále rozhodnutí, u prezidenta republiky je tomu jinak. V rozpravě k návrhu zákona o zpravodajských službách v Poslanecké sněmovně dne 7. července 1994 vyjádřil poslanec *Dalibor Matulka* dokonce pochybnost, existuje-li vůbec nějaká kompetence, jež by zdůvodňovala nejen zadávání úkolů prezidentem republiky, ale i na něj cílené předávání zpráv a informací. Vzhledem k neodpovědnosti prezidenta republiky se rovněž obával o to, co se s informacemi zpravodajských služeb stane. V odpovědi ministr vnitra odkázal na roli prezidenta republiky jako vrchního velitele ozbrojených sil, což by ovšem znamenalo především navázání na vojenské zpravodajství.

A právě takto se k věci vyslovil rovněž společný zpravodaj návrhu zákona. V tom případě by však byla BIS *de facto* mimo vztah k prezidentu republiky, čemuž sice textace zákona nesvědčí, je to však dosti významný argument pro to, jak byla v době přijetí vnímána.⁹⁾

Z čl. 62 a 63 Ústavy, případně z běžných zákonů, vyplývá, že v tomto ohledu relevantní kompetence prezidenta republiky jsou v zásadě kompetencemi personálními. Typickou situací, v níž je opodstatněné zadání úkolu zpravodajské službě, zvláště BIS, je jmenování (či odvolání, je-li možné): předsedy a členů vlády, soudců Ústavního soudu, soudců, prezidenta a viceprezidenta NKÚ atd. Pakliže dotčené zákony a jejich důvodové zprávy pojednávají o úkolech zadaných prezidentem republiky, mělo by tedy jít o úkoly, které prezidentu republiky umožňují provést jmenovací akt při vědomí, že jmenovaná osoba nepředstavuje bezpečnostní riziko. Podobné by to mohlo být u udělování a propůjčování státních vyznamenání. Naopak např. rozpuštění Poslanecké sněmovny, podepisování zákonů nebo ratifikace mezinárodních smluv těžko mohou potřebnou součinnost zpravodajské služby vyžadovat. To samé platí pro oprávnění, jež nezakládají vrchnostenskou kompetenci, tj. účastnit se jednání Parlamentu a jeho orgánů nebo vlády, vyžadovat od členů vlády informace apod.

Trochu specifické může být „zastupování státu navenek“ podle čl. 63 odst. 1 písm. a) Ústavy. Jenže nejde o jednoznačně vymezenou kompetenci, jejímž obsahem by bylo rozhodování: spíše jde o pendant obecné úpravy mezinárodního práva, na něž navazují další kompetence (sjednávání a ratifikace mezinárodních smluv, jmenování a přijímání velvyslanců). Obsahově může jít o zahraniční cesty, přijímání zahraničních hostů, běžná diplomatická prohlášení. Jelikož jde o kompetenci kontrasignovanou, vyžadovala by zásadní politická prohlášení, např. včetně zpochybnění vzájemných vztahů mezi státy poukazem na působení zahraničních agentů, součinnost s vládou. Navíc, a to je stěžejní, by ani v tomto případě nebyla nutná detailní znalost poznatků z prostředí zpravodajské operativy.

Bez ohledu na funkční omezení úkolů prezidenta republiky nic nebrání podávání širšího spektra poznatků a zjištění cestou zpráv BIS.

Na doplnění prezidenta republiky k vládě jako primárnímu zadavateli úkolů lze hledět i tak, že se tím v jiném textovém vyjádření variuje konstrukce známá ze zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů. V jeho § 15 se svěřuje oprávnění navrhnout rozpuštění nebo pozastavení činnosti politické strany vládě, při jejíž třicetidenní nečinnosti se aktivuje obdobné oprávnění prezidenta

⁹⁾ Vzhledem k výtce směřující k užití tohoto argumentu uvádím toto: D. Matulka byl komunistický poslanec (Levý blok) a vyjadřoval se ve vztahu k prezidentu republiky V. Havlovi. Ministr vnitra J. Ruml a společný zpravodaj V. Šuman však představovali vládní koalici a oba odkazovali na roli vrchního velitele ozbrojených sil. Přijde mi to podstatné pro posouzení, z jakých pohnutek a k jakému účelu se dané ustanovení v zákoně objevilo.

republiky. V kontextu zákona o zpravodajských službách tak může prezident republiky figurovat jako ten, kdo při pasivitě vlády tváří v tvář informacím např. o prorůstání organizovaného zločinu a veřejné moci, zadá úkol, z něž by mohly vzejít podněty pro navazující řešení. V kontextu výše řečeného však splnění úkolu obnáší „jen“ sdělení výsledku zjišťování, nanejvýše snad i metodiky postupu.

Oproti názoru prezentovanému ve shora zmíněném vyjádření Kanceláře prezidenta republiky nelze přisvědčit tomu, že by lakonické vyjádření oprávnění prezidenta republiky ukládat úkoly mohlo překonat ochranu informací stanovenou zákony, a to nejen v podobě shora zmíněného nezbytného rozsahu, vztahu k výkonu funkce, rozhodování apod., nýbrž i ve specifické podobě. Ta se týká evidenčně chráněných údajů, resp. ochrany údajů v evidencích (§ 11 odst. 8 zákona o zpravodajských službách a § 16 odst. 2 zákona o BIS),¹⁰⁾ usuzovat se však na ni dá i z limitů oprávnění orgánu nezávislé kontroly (§ 12g odst. 2 zákona o zpravodajských službách)¹¹⁾ a limitů oprávnění kontrolního orgánu (§ 19 odst. 3 zákona o BIS).¹²⁾ Ve všech těchto případech se chrání osoby a „živé kauzy“. Pakliže jsou tyto informace odepřeny

¹⁰⁾ § 11 odst. 8 zákona o zpravodajských službách: „Evidenčně chráněnými údaji jsou údaje a) o osobách, které mají vztah k plnění úkolů zpravodajských služeb, zejména o 1. příslušnících a zaměstnancích zpravodajských služeb, 2. osobách jednajících ve prospěch zpravodajských služeb, 3. osobách, které jsou předmětem zájmu zpravodajských služeb, a 4. osobách blízkých osobám uvedeným v bodech 1 až 3, b) vztahující se ke krycím dokladům a krycím prostředkům a c) vztahující se ke služebním vozidlům.“ § 16 odst. 2 zákona o BIS: „Bezpečnostní informační služba je povinna zabezpečit ochranu údajů obsažených v evidencích před vyzrazením, zneužitím, poškozením, ztrátou a odcizením.“

¹¹⁾ § 12g odst. 2 zákona o zpravodajských službách: „Zpravodajská služba není povinna orgánu nezávislé kontroly předat informaci, která by mohla a) zmařit účel probíhající akce; zpravodajská služba takovou informaci nepředá pouze s předchozím souhlasem předsedy vlády, b) odhalit totožnost příslušníků zpravodajské služby vykonávajících zpravodajskou činnost, c) odhalit totožnost osob jednajících ve prospěch zpravodajské služby, d) ohrozit jiné osoby, jejichž bezpečnost je v důležitém zájmu zpravodajské služby, nebo e) porušit požadavky zpravodajské služby cizí moci na nepředání utajované informace třetí straně.“

¹²⁾ § 19 odst. 3 zákona o BIS: „Ředitel předkládá kontrolnímu orgánu na jeho požádání a) zprávu o činnosti Bezpečnostní informační služby, b) zprávu o použití zpravodajských prostředků, a to pouze ve věcech a případech, ve kterých Bezpečnostní informační služba svou činnost již ukončila, c) počet případů použití zpravodajské techniky, ve kterých je Bezpečnostní informační služba činná, s uvedením jednotlivých oblastí působnosti Bezpečnostní informační služby a druhu zpravodajské techniky, d) souhrnnou informaci obsahující zaměření a počet případů a věci, v nichž je Bezpečnostní informační služba činná; v informaci odliší případy a věci podle zvláštního zákona, e) počet případů, ve kterých byla podána žádost o poskytnutí zprávy bankou nebo pobočkou zahraniční banky o záležitostech týkajících se klienta, které jsou předmětem bankovního tajemství, o poskytnutí zprávy spořitelním a úvěrním družstvem o údajích o svém členovi a o jeho transakcích nebo o poskytnutí zprávy jinou osobou, která je oprávněna poskytovat platební služby jako podnikání, o uživateli jí poskytované služby a o jeho transakcích, ve kterých je Bezpečnostní informační služba činná s uvedením jednotlivých oblastí působnosti bezpečnostní informační služby, f) zprávu o využívání žádostí o poskytnutí zprávy bankou nebo pobočkou zahraniční banky o záležitostech týkajících se klienta, které jsou předmětem bankovního tajemství, o poskytnutí zprávy spořitelním a úvěrním družstvem o údajích o svém členovi a o jeho transakcích nebo o poskytnutí zprávy jinou osobou, která je oprávněna poskytovat platební služby jako podnikání, o uživateli jí poskytované

kontrolním orgánům, těžko mohou být poskytovány prezidentu republiky, jemuž se zpravodajské služby ani nezodpovídají. Kdyby tomu tak být nemělo, přestanou být zpravodajské služby „tajnými“, přijdou o základní atribut své práce.

Nebylo by třeba tohoto textu, kdyby byla věc jasná. Připustit je tedy nutné odlišnost názorů prezidenta republiky a BIS na to, co smí být předmětem zadaného úkolu. Pakliže se prezident republiky nespokojí s tím, jak se BIS s úkolem popasovala, jasné řešení chybí. Mediační úlohu by mohl plnit kontrolní orgán, který se ve fázi posuzování úkolu omezil na konstatování nutného ctění zákona. Otázkou je, jestli by udělal v pozdější fázi více. Prezident republiky ostatně není vůči tomuto orgánu v žádném institucionalizovaném vztahu.¹³⁾ Pravděpodobnější je tudíž prezidentem iniciované řešení sporu vládou, která by se nějak vyslovila. Zřejmě připadá v úvahu i odvolání ředitele BIS, případně jeho rezignace, pakliže by nebyl s to se podřídit případnému verdiktu vlády. Role soudů je z povahy věci vyloučená: jediný soudní spor, který alespoň trochu připadá v úvahu, by musel být iniciován odvolaným ředitelem BIS, který by proti svému odvolání brojil s odkazem na protiprávnost, resp. nezákonnost, protože byl odvolán za to, že nesplnil „nezákonný pokyn“, pokud bychom užili termínu zákona o státním zastupitelství. To by však jednak musel sám prokázat, jednak není zřejmé, zda by to dostačovalo, není-li odvolání podle § 4 odst. 2 zákona o zpravodajských službách vázáno na relevantní důvody. To by však už vyžadovalo další rozbor, pro něž tu není důvod.

III. Shrnutí:

1. Prezident republiky je v pozici adresáta zpráv a informací, jakož i zadavatele úkolů zpravodajským službám. Z toho ovšem neplyne, že by se vymykal ze zákonného režimu přístupu k utajovaným informacím v míře nezbytné pro plnění funkce, resp. rozhodování.

2. Jazykový, teleologický, historický i systematický výklad právní úpravy svědčí o tom, že „úkol“ je zaměřen na budoucí činnost zpravodajské služby, typicky ve vazbě na realizaci personálních kompetencí prezidenta republiky.

3. Řešení libovolného zadaného úkolu nezbavuje BIS povinnosti dbát ochrany informací v rozsahu stanoveném zákony obecně i ve vztahu ke kontrolním orgánům. Dáno je to mimo jiné její spoluodpovědností za realizaci zásadních

služby a o jeho transakcích, a to pouze ve věcech a případech, ve kterých Bezpečnostní informační služba svou činnost již ukončila.“

¹³⁾ *De facto* jde o komisi Poslanecké sněmovny, tedy o orgán, jehož schůzí se má prezident republiky právo podle čl. 64 odst. 1 Ústavy účastnit a mluvit tam. *De iure* mi to přijde složitější, protože kontrolní orgán je zřízen zákonem o BIS s tím, že jeho členy jsou poslanci, mohli by to však být vedle nich i senátoři, pouze senátoři, anebo jiné osoby. Rozhodně je tu tedy odlišnost právní konstrukce oproti komisím, které volně zřizuje a z poslanců a jiných osob ustavuje Poslanecká sněmovna.

účelů vytčených ústavním zákonem o bezpečnosti, k čemuž slouží také na vzájemné důvěře založená spolupráce se zpravodajskými službami spojeneckých států.

4. Případný spor o vymezení a realizaci úkolu by nejspíše musela řešit vláda.

IV. Kontextová poznámka

Na úplný závěr je snad účelné přidat kontextovou poznámku, či možná podnět k přemýšlení. Koneckonců významná část čtenářů tohoto časopisu jsou služebníci státu, resp. veřejné moci.

Harvardští autoři *Steven Levitsky* a *Daniel Ziblatt* uvádějí v knize „*How Democracies Die*“, že útok na zpravodajské služby, jejich činnost a věrohodnost, bývá součástí ataku novodobých populistických autoritářů vůči neutrálním strukturám liberálních demokracií, jež náš ústavní pořádek označuje jako demokratický právní stát.¹⁴⁾ K takovým neutrálním arbitřům patří také soudy nebo masmédia. Ty je z hlediska autoritářů třeba delegitimizovat jako nástroje nepřátel, potažmo ovládnout sobě loajálními osobami (zmocnit se státního aparátu).¹⁵⁾

Není to v nejnovější literatuře úplně ojedinělé.¹⁶⁾ Ve stále větší míře se totiž stává, že systémové riziko není jen vnější (antisystémová či protestní opozice), nýbrž se internalizuje tím, že se do významných ústavních funkcí dostávají osoby usilující o systémovou transformaci, často ve spojení se zahraničně-politickou reorientací země, typicky na autoritářské státy. Nejde o úplnou novinku, vzpomeneme-li třeba na nechuť říšského prezidenta *Hindenburga* k demokracii i republice, ale i na řadu držitelů moci v Latinské Americe nebo Africe, již se během svého vládnutí rozhodli zbavit se omezení své moci časového i institucionálního. Mění se však prostředky: ubývá převratů, přibývá hybridních režimů různého typu (viz např. Maďarsko). Pokud by tomu „systém“ nebyl schopen či ochoten čelit, nemůže se divit, když se ocitne pod tlakem či v rozvratu. V často v této souvislosti zmiňovaných USA se negativně projevila demokratizace procesu výběru prezidentských kandidátů, v důsledku níž zmizely tradiční pojistky nominace kandidátů extrémních či antisystémových. Tím pádem vzrůstá význam mechanismů vyvozování právní i politické odpovědnosti hlav států, zvyšuje se také nutnost promýšlení jednání s někým, kdo sice stát oficiálně reprezentuje, mnohým se však jeví jako bezpečnostní a systémová hrozba.

V Evropě vzešel z podobných zkušeností meziválečných koncept obranyschopné demokracie, jejíž podstatou je ochrana hodnotově vymezené a trvale udržitelné demokracie i před dílčími výsledky demokratického

¹⁴⁾ Tím samozřejmě není řečeno, že zpravodajské služby jsou legiemi andělů, nemohou mít vlastní zájmy, dopouštět se protiprávního jednání atd. K tomu však tato teze nemíří. Neutralita značí absenci vztahu k té či oné straně soutěžící o politickou moc.

¹⁵⁾ LEVITSKY, S., ZIBLATT, D.: *How Democracies Die*. Penguin Random House, 2018, s. 78 násl.

¹⁶⁾ Za mnohé srov. např. MÜLLER, J.-W.: *Čo je populizmus?* Bratislava: Kalligram, 2018.

procesu. A k tomuto konceptu se hlásí rovněž český ústavní pořádek, zavazující i všechny své aktéry, a to i ve vzájemných interakcích.

Rozhodující jsou samozřejmě formálně, obecně a neutrálně vymezené kompetence, protože ve vztazích mezi orgány veřejné moci není možné kontinuálně zvažovat kvality (osobnostní, morální, odborné) personálního substrátu toho či onoho orgánu veřejné moci. Dost dobře nelze připustit pozici obdobnou pozici *Jana Husa*, podle níž kněz ve stavu hříchu není s to platně udílet svátosti, ač se tím vlastně blíží jedné ze škol kanonistů, podle níž papež heretik není *ipso facto* papežem.¹⁷⁾ Nemůžeme si tudíž udělat autonomní úsudek o tom, kdo představitelem veřejné moci „platně“ je, anebo není. Přesto však nelze pominout, že kompetenční normy se váží na dosahování ústavně aprobovaných cílů v ústavně stanoveném hodnotovém kontinuu. Aniž bych tvrdil, že se to v plné míře týká České republiky, potažmo shora rozebíraného případu, rád bych v samém závěru položil otázku, možná i sám sobě. Říká-li Ústavní soud v zásadním nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/93, že „*Ústava České republiky není založena na hodnotové neutralitě, není jen pouhým vymezením institucí a procesů*“, nezní naléhavá konstitucionalistická otázka dneška: Co dělat, není-li *Hannibal ante portas*, nýbrž *intra muros*?

Shrnutí:

Článek je věnován posouzení toho, co obnáší zadávání „úkolů“ zpravodajským službám prezidentem republiky. Reaguje na praktický případ z konce roku 2020. Analyzuje zákonnou úpravu v rámci vymezeném Ústavou a ústavním zákonem o bezpečnosti. Na základě jazykových, teleologických, historických a systematických argumentů dochází k závěru o přípustnosti úkolů, které přinášejí informace nezbytné pro prezidentovo rozhodování, přičemž limitem je povinná ochrana zákonem vymezených informací osobní a operativní povahy.

The assignment of „tasks“ to intelligence agencies by the President of the Republic - summary:

The article deals with the assessment of what entails the assignment of „tasks“ to intelligence agencies by the President of the Republic. It responds to a practical case from the end of 2020. It analyses the legal regulation within the framework defined by the Constitution and the Constitutional Act on Security. On the basis of semantic, teleological, historical and systematic arguments, it is concluded that the tasks that provide the information necessary for the president's decision-making are admissible, while the limit is the mandatory protection of legally defined information of a personal and operational nature.

¹⁷⁾ OAKLEY, F.: *The Conciliarist Tradition. Constitutionalism in the Catholic Church 1300 – 1870*. Oxford University Press, 2008, s. 108-109.