

Daniel Havránek

Právní rámec spolupráce zpravodajských služeb a Policie České republiky

Období nedávné minulosti, současnosti a zřejmě i nejbližší budoucnosti doprovázejí výskyty vysoce společensky škodlivých a nepřehledně strukturovaných bezpečnostních hrozeb, navíc snadno překonávajících hranice tradičních států a kulturně-civilizačních okruhů, jako jsou např. organizovaný zločin a terorismus. Bezpečnostní hrozby vysokého stupně nebezpečnosti svou latentní povahou i bezprostředními ničivými projevy dlouhodobě devastují úsilí odpovědné části společnosti o pokojné uspořádání sociálních vztahů. V situaci setrvalých obav z narušení fundamentálních hodnot je kromě jiných dlouhodobých bezpečnostních opatření potřebná a žádoucí spolupráce zpravodajských služeb a policejních sil.

Zajišťování životních bezpečnostních zájmů České republiky, ochrana jejích demokratických základů a ochrana životů, zdraví a majetkových hodnot jsou ústavněprávní normou prohlášeny za základní povinnost státu (čl. 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky). Výkonnými nástroji pro zajišťování bezpečnosti jsou podle čl. 3 odst. 1 citovaného ústavního zákona ozbrojené síly, ozbrojené bezpečnostní sbory, záchranné sbory a havarijní služby. Vymezení úkolů, organizace, přípravy a doplňování vyjmenovaných typů institucí je podle čl. 4 odst. 2 vyhrazeno právní úpravě zákonem.

Ve skupině ozbrojených bezpečnostních sborů zauímají z hlediska zajišťování bezpečnostních funkcí státu nezastupitelné místo zpravodajské služby České republiky (dále jen „zpravodajské služby“) a Policie České republiky (dále jen „policie“). Postavení, působnost, koordinaci, spolupráci a další právní poměry zpravodajských služeb upravuje zákon č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zpravodajských službách“). Základní institucionální charakteristiku a věcnou sféru působení zpravodajských služeb zákon o zpravodajských službách vyjadřuje v § 2: *„Zpravodajské služby jsou státní orgány pro získávání, shromažďování a vyhodnocování informací (dále jen „zabezpečování informací“) důležitých pro ochranu ústavního zřízení, významných ekonomických zájmů, bezpečnost a obranu České republiky.“* V následujících § 3 a 4 je stanoveno vnější organizační a řídicí uspořádání zpravodajského systému, který tvoří Bezpečnostní informační služba, vybavená samostatnou kapitolou státního rozpočtu, Úřad pro zahraniční styky a informace, rozpočtově inkudovaný do Ministerstva vnitra, a Vojenské zpravodajství jako součást Ministerstva obrany. Pro meritorní činnost zpravodajských služeb jsou zásadní ustanovení § 5 odst. 1

až 3, v nichž je obecné vymezení role zpravodajských orgánů ve státním mechanismu z § 2 rozvedeno do okruhů záměrů, činností a jevů, zákonem předurčených pro zabezpečování informací zpravodajskými službami, a delimitováno do působností jednotlivých zpravodajských služeb.

Postavení, působnost, povinnosti, oprávnění a další instituty policie upravuje zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o policii“). Policie je zákonem charakterizována jako jednotný ozbrojený bezpečnostní sbor (§ 1) podřízený Ministerstvu vnitra (§ 5 odst. 1). V § 6 je stanoveno základní vnitřní členění policie na organizační celky, které se nazývají útvary. Podle § 2 věty první policie slouží veřejnosti, a základ poslání policie je tak spatřován v ochraně základních práv a zájmů fyzických osob a právnických osob.¹⁾ Úkolem policie je podle § 2 věty druhé především chránit bezpečnost osob a majetku a veřejný pořádek, předcházet trestné činnosti a plnit úkoly podle trestního řádu.

Základní právní rámec pro spolupráci zpravodajských služeb a policie tvoří zákon o zpravodajských službách a zákon o policii. V uvedených zákonech je soustředěna *sedes materiae* pojednávané kooperace, nicméně neplatí, že právní rámec vyplňuje beze zbytku. Ustanovení § 9 odst. 4 a § 14a zákona č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě, ve znění pozdějších předpisů, a věcně obdobná ustanovení § 9 odst. 4 a § 15 odst. 3 zákona č. 289/2005 Sb., o Vojenském zpravodajství, ve znění pozdějších předpisů, povolují věcnou a osobní formu spolupráce v oblasti technické podpory při použití zpravodajských prostředků a nástrahové a zabezpečovací techniky.²⁾ Ačkoliv je vzájemná technická výpomoc pro plnění úkolů policie a zpravodajských služeb důležitá, netvoří z důvodu podpůrné povahy substantiální a převažující stránku zákony předvídaných forem spolupráce. Právní tituly pro spolupráci zpravodajských služeb a policie je třeba hledat v oblastech zákonných působností, které se věcně prolínají, a v zákonné úpravě vzájemných komunikačních rozhraní.

Orientační náhled na právní rámec kooperačních vztahů policie a zpravodajských služeb uzavírá připomenutí právní regulace veřejnoprávního utajování, které v českém právním řádu upravuje zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů. Zpravodajské služby nakládají při výkonu zákonné působnosti vesměs s informacemi takového druhu, jejichž vyjádření nebo zneužití by mohlo způsobit újmu zájmu České republiky, nebo být pro tento zájem nevýhodné, a proto se tento okruh informací chrání před neoprávněným přístupem prostřednictvím zvláštních režimů utajování.³⁾ Uplatňování všech administrativních, technických a per-

¹⁾ VANGELI, B. *Zákon o Policii České republiky. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 63, ISBN 978-80-7400-142-0.

²⁾ Ustanovení § 19 zákona o policii povoluje policii spolupráci obdobné povahy, která spočívá v technické výpomoci policie státním orgánům oprávněným k příslušnému úkonu na základě jiných právních předpisů.

³⁾ Trvalá a důsledná ochrana informačních zdrojů, prostředků, postupů a evidencí před přístupem nepovolaných osob je obecně konstitutivním znakem činnosti zpravodajských služeb, nicméně

sonálních omezení a dalších opatření, jež citovaný zákon č. 412/2005 Sb. a navazující prováděcí právní předpisy postulují pro práci s utajovanými informacemi, je *conditio sine qua non* realizace veškerých kooperačních vztahů zpravodajských služeb s jinými subjekty. Dodržování závazných pravidel ochrany utajovaných informací při utváření kooperačních vztahů mezi zpravodajskými službami a policií je proto při dalším popisu a rozboru právního rámce kooperačních mechanismů mlčky předpokládáno.

Ústavní rovina právního rámce

Výkon mocenských kompetencí státu je v ústavním zřízení České republiky podřízen imperativu vyjádřenému v čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky: *státní moc... lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon*. Připomenutá ústavní maxima⁴⁾ působí nejen za okolností, kdy se státní moc uplatňuje realizací rozhodovacích nebo normotvorných kompetencí státních orgánů, ale i v situacích, kdy státní orgán nebo jiná složka státního mechanismu zasahuje v rámci své působnosti do ústavně chráněných základních práv a svobod. Zpravodajské služby a policie jsou příslušnými zákony aprobovány k zásahům do základních práv a svobod, i když v různém rozsahu, za různých podmínek a pro různé účely.

Policie plní – souhrnně vyjádřeno – úkoly na úseku veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti, přičemž její působnost na daném úseku má kromě explicitních úkolů v trestním řízení subsidiární povahu: policie „má fungovat v oblasti veřejného pořádku a bezpečnosti všude tam, kde neexistuje speciální zmocnění pro jiné orgány veřejné moci“.⁵⁾ Policie je z povahy zákony stanovených úkolů oprávněna vydávat faktické pokyny a provádět donucovací úkony (bezprostřední zákroky). Zákon o policii poskytuje policii řadu oprávnění k výkonu různých druhů omezujících opatření k osobám a věcem a k použití donucovacích prostředků a zbraně. Policii jsou rovněž svěřena významná oprávnění při plnění úkolů podle trestního řádu, kdy útvary policie působí v postavení policejního orgánu (§ 12 trestního řádu). Trestní řád stanoví hmotněprávní a procesní podmínky pro realizaci úkonů trestního řízení, kterými policejní orgány překonávají jinak ústavně garantované hranice práv a svobod (např. zadržení osob, použití odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu, zajištění peněžních prostředků, vstup do obydlí a jiných prostor, nasazení tzv. operativně pátracích prostředků apod.).

Na rozdíl od „veřejnoservisních“ funkcí policie není posláním zpravodajských služeb v bezpečnostním systému státu vykonávat pořádkový dozor ani přímo

i policie pracuje s utajovanými informacemi za okolností, které vyžadují utajování bezpečnostních opatření nebo používaných sil a prostředků policie (srov. přílohy 1, 8 a 18 k nařízení vlády č. 522/2005 Sb., kterým se stanoví seznam utajovaných informací, ve znění nařízení vlády č. 240/2008 Sb.).

⁴⁾ Obvykle nazývána *zásadou enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí*. V obdobné formulační podobě zakotvena rovněž v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

⁵⁾ MATES, P., ŠKODA, J., VAVERA, F. *Veřejné sbory*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011, s. 37, ISBN 978-80-7357-572-4.

zamezovat protiprávním činností. Zpravodajské služby (vnitřního zaměření) ani nejsou zákonem povoleny, aby se přednostně nebo dokonce výlučně zaměřovaly na odhalování trestné činnosti, i když produkce jejich činnosti může přinést poznatky takového druhu a být orgány k tomu věcně příslušnými dále zužitkovány pro účely trestní represe. Základní a nosnou funkcí zpravodajských služeb je poskytovat vládě a dalším oprávněným adresátům kvalifikované informační služby v oblastech ochrany základů demokratického právního státu, zajišťování vnitřní a vnější bezpečnosti a ochrany dalších strategických zájmů České republiky v ekonomické a zahraničněpolitické oblasti. Této náplni činnosti zpravodajských služeb odpovídá koncepce zákona o zpravodajských službách, která zachovává klíčový trend polistopadového transformačního procesu bezpečnostních složek státu: funkcionální, organizační a personální rozluku zpravodajských služeb a policejních sil. Právněpolitickým záměrem zákona bylo zřídit zpravodajské služby jako „*informační servis výkonné moci, tzn. především vlády, která je plně odpovědná za bezpečnost České republiky*“.⁶⁾ Zpravodajské služby v důsledku uvedeného koncepčního záměru nedisponují obvyklými policejními oprávněními donucovacího charakteru; nemohou provádět faktické zásahy a vynucovat od fyzických osob plnění právních povinností. Potenciál zpravodajských služeb k narušování osobní integrity spočívá v získávání a shromažďování informací skrytými způsoby, které zasahují do základních práv a svobod. Jde o specifické prostředky získávání informací, jejichž nasazení se realizuje za podmínek a postupy předepsanými příslušnými zákony.

Navrhování organizačních forem a postupů spolupráce mezi zpravodajskými službami a policií je vždy namíště doprovodit úvahou, zda konkrétní navrhovaná opatření mohou vést k agregaci invazivních nástrojů s efektivní schopností k rozšiřování průlomů do základních práv a svobod, který překračuje zamýšlené účely a cíle jednotlivých aprobujících zákonů, a testovat shora citovanou ústavní zásadou enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí. Neuvážené seskupování nástrojů policie a zpravodajských služeb, jejichž použití je příslušnými zvláštními zákony legalizováno k dosahování cílů předvídaných těmito zákony, může vést k vybočení z účelového rámce předvídaných cílů a ve svém důsledku k reprobovanému jednání.

Zákonná úprava spolupráce policie, zpravodajských služeb a typy informačních výstupů zpravodajských služeb

Zákonné podmínky spolupráce policie s jinými subjekty veřejného i soukromého práva jsou podrobně rozpracovány v Hlavě IV zákona o policii.⁷⁾ Institucionální a osobní rozsah spolupráce policie nastavuje výchozí ustanovení předmětné hlavy

⁶⁾ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o zpravodajských službách České republiky, Poslanecká sněmovna, 1. volební období (1993 - 1996), sněmovní tisk č. 1016. Vládní návrh zákona včetně důvodové zprávy je dostupný na: <<http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t101600.htm>>.

⁷⁾ Vedle spolupráce policie na vnitrostátním půdorysu je v Hlavě XI zákona o policii samostatně upravena mezinárodní spolupráce.

zákona (§ 14): „Policie při plnění svých úkolů spolupracuje s ozbrojenými silami, bezpečnostními sbory a dalšími orgány veřejné správy, jakož i s právníckými a fyzickými osobami.“ Citované ustanovení policii otevírá široký vějíř předpokládaných účastníků a různých forem spolupráce, který zahrnuje nejen bezpečnostní instituce a orgány veřejné správy, ale i osoby soukromého práva. Do režimů spolupráce policie je třeba zahrnout – jako formu spolupráce *sui generis* – rovněž předávání informací policie podle § 78 zákona o policii.⁸⁾

Zákon o zpravodajských službách je v záležitostech spolupráce – ve srovnání s výrazně rozevřeným zákonem o policii – zdrženlivější. Slova *spolupráce* a *spolupracovat* lze *expressis verbis* v textu zákona o zpravodajských službách nalézt pouze v § 9 a 10 a v jejich společném záhlaví, které zní „*Spolupráce zpravodajských služeb*“. V uvedené dvojici paragrafů jsou položeny zákonné základy pro „odvětvovou“ spolupráci zpravodajských služeb, a to ve dvou vertikálně rozlišených úrovních: v národním režimu vnitřní spolupráce zpravodajské komunity (§ 9) a v mezinárodním režimu spolupráce domicilních zpravodajských služeb se zpravodajskými službami cizí moci (§ 10). Uzavírání dvoustranných kooperačních dohod mezi zpravodajskými službami navzájem i v oblasti zahraniční partnerské spolupráce je dle citovaných ustanovení podmíněno souhlasem vlády. Postulát souhlasu vrcholného orgánu výkonné moci s každým návrhem spolupráce zpravodajských služeb vyplývá ze zákonné odpovědnosti vlády za činnost zpravodajských služeb a z monopolní kompetence vlády ke koordinaci činnosti zpravodajských služeb (§ 7 zákona o zpravodajských službách).

Spolupráce zpravodajských služeb a spolupráce policie s jinými subjekty jsou výše citovanými zákony nastaveny diferencovaným způsobem jako důsledek odlišných posláních zpravodajských služeb a policie v bezpečnostním systému státu a souvisejících rozdílů v postupech a metodách práce obou typů bezpečnostních sborů.⁹⁾

Působení zpravodajských služeb spočívá v získávání, shromažďování a vyhodnocování zákonem vymezeného druhu informací. Další formy spolupráce zpravodajských služeb s oprávněnými subjekty, jež nespadají do kooperačních režimů *stricto sensu* podle § 9 a 10 zákona o zpravodajských službách, je třeba hledat v zákonných způsobech, kterými zpravodajské služby předávají výstupy své činnosti (zjištění, informace, zprávy a podklady) příslušným adresátům. Určujícím hlediskem, zda určitý typ režimu předávání informací zpravodajských služeb

⁸⁾ Pro snadnější orientaci se cituje znění § 78: „(1) Policie předává zpravodajským službám České republiky, Vojenské policii, ministerstvu, Vězeňské službě České republiky, Celní správě České republiky a dalším orgánům veřejné správy informace včetně informací zpracovávaných v policejních evidencích, které získala při plnění svých úkolů, je-li to nezbytné pro plnění úkolů v rámci jejich působnosti. (2) Policie nepředá informace, pokud by to ohrozilo plnění úkolů policie.“

⁹⁾ Jde o primární rozlišení funkcí policie a zpravodajských služeb, které nepopírá specifické metody práce útvarů Služby kriminální policie a vyšetřování při získávání poznatků o úmyslné trestné činnosti a jejich pachatelích prostředky a postupy obdobnými nástrojem práce zpravodajských služeb.

lze považovat za formu spolupráce, bude především zákonem předvídaný účel předávání. Zákon o zpravodajských službách a další zvláštní zákony totiž konstituují typově rozdílné výstupní režimy, které lze podle jejich legislativního původu a zákonem zamýšleného účelu roztrždit do čtyř skupin.

(I) První typovou skupinu výstupů zpravodajských služeb upravuje **zákon o zpravodajských službách v § 8 odst. 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.“* Předávání informací podle § 8 odst. 3 zákona o zpravodajských službách lze považovat za jednosměrný projev spolupráce zpravodajských služeb s jinými subjekty státní správy. Zákonem označenými příjemci informací od zpravodajských služeb jsou *státní orgány a policejní orgány*. Citované ustanovení představuje zákonnou aprobaci pro informační spolupráci ve směru zpravodajské služby → policie.¹⁰⁾

V zákoně o policii je mechanismus horizontální výměny informací mezi policií a orgány veřejné správy normativně založen v již připomenutém ustanovení § 78, systematicky zařazeném na začátku Hlavy X Práce s informacemi. Ve výčtu oprávněných adresátů informací policie jsou zde výslovně uvedeny také zpravodajské služby. Z hlediska vzájemného předávání informací na horizontále zpravodajské služby-policie je § 78 věcným protějškem k § 8 odst. 3 zákona o zpravodajských službách. Předávání informací policií orgánům veřejné správy v § 78 je omezeno jednak pozitivně vyjádřenou podmínkou potřebnosti příslušné informace pro plnění úkolů adresáta v jeho působnosti (§ 78 odst. 1), jednak negativně vyjádřeným pravidlem priority ochrany plnění úkolů policie (§ 78 odst. 2 – viz pozn. pod čarou 8).

Předávání informací zpravodajských služeb podle § 8 odst. 3 zákona o zpravodajských službách se uskutečňuje v režimu obdobně regulovaném dvěma pravidly:

- (1) pozitivně vyjádřeným pravidlem oborové příslušnosti (*zpravodajské služby předávají informace o zjištěních, která náleží do oboru působnosti příslušného adresáta*);
- (2) negativně vyjádřeným pravidlem priority ochrany důležitých zájmů zpravodajské služby (*zpravodajská služba informace neposkytne, jestliže by poskytnutí ohrozilo důležitý zájem sledovaný příslušnou zpravodajskou službou*).

Pravidlo (1) vyjadřuje zákonný základ pro informační podporu státních orgánů zpravodajskými informacemi takového druhu, které jsou pro konkrétní státní orgán využitelné v oboru jeho věcné působnosti, a současně chrání zpravodajské informace před nežádoucím rozptylem mezi další subjekty, které nejsou v daném oboru činné. Prostřednictvím pravidla (2) zákon předvídá a normativně upravuje situace způsobilé založit střet dvou legitimních zájmů: utilitárního zájmu na předání informace zpravodajské služby oprávněnému adresátovi z důvodů upo-

¹⁰⁾ Protisměrnou informační spolupráci s policií – předávání informací policie zpravodajským službám – lze v zákoně o zpravodajských službách dovodit z § 11 odst. 1.

třebitelnosti informace pro výkon působnosti adresáta na straně jedné, a ochranného zájmu sledovaného zpravodajskou službou v konkrétních okolnostech, které odrážejí specifickou povahu činnosti zpravodajské služby (vyloučení možnosti zmaření dlouhodobě rozpracované operace, ochrana identity zdrojů apod.) na straně druhé. V takových situacích zákon svěřuje poměrování předností konkurujících zájmů do dispozice poskytovatele informací: zcela v pravomoci a odpovědnosti příslušné zpravodajské služby je posouzení stupně důležitosti zájmu, který by byl předáním informace vystaven ohrožení, a rozhodnutí, že daná informace nebude jinak oprávněnému adresátovi poskytnuta.

(II) Pravidlo priority ochrany důležitých zájmů zpravodajské služby se neuplatňuje v režimu předávání jiného druhu výstupů, kterými jsou podle § 8 odst. 1 a 2 zákona o zpravodajských službách zprávy o činnosti a informace zpravodajských služeb podávané prezidentu republiky, vládě, předsedovi vlády a příslušným členům vlády. V ustanoveních § 8 odst. 1 a 2 jsou vyjmenováni nárokoví adresáti, kterým zákon přiznává oprávnění seznamovat se s příslušnými druhy pravidelných a příležitostných výstupů zpravodajských služeb (případně je vyžadovat podle § 8 odst. 1) bez dalších omezujících podmínek. Předmětné oprávnění vyplývá ze státněmocenského postavení uvedených ústavních činitelů a orgánů, založeného ústavněprávními normami. Zpravodajské služby předávají výstupy své činnosti adresátům vyjmenovaným v § 8 odst. 1 a 2 bez diskrečního prostoru k úvaze o eventuálním odmítnutí předání.

(III) Od výstupů zpravodajských služeb sub (I) a (II), předávaných na základě zákona o zpravodajských službách, se typově vzdaluje předkládání zpráv a podkladů podle jiných zákonů. V § 19 zákona č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě, a v § 22 zákona č. 289/2005 Sb., o Vojenském zpravodajství, jsou založeny povinnosti Bezpečnostní informační služby a Vojenského zpravodajství předkládat zvláštnímu kontrolnímu orgánu Poslanecké sněmovny zprávy a podklady vyjmenované v citovaných ustanoveních.¹¹⁾ Plněním těchto povinností vyjmenované zpravodajské služby poskytují věcný informační základ k realizaci kontrolní role Poslanecké sněmovny vůči svým činnostem. Předávání zpráv a podkladů tohoto druhu se s ohledem na vymezený účel předávání a povahu adresáta vztahuje k formám výkonu kontroly orgánu zákonodárné moci vůči složce moci výkonné, a nespadá tedy pod režimy spolupráce zpravodajských služeb se státními orgány.

(IV) Do celkového přehledu výstupů zpravodajských služeb je potřebné zařadit rovněž předávání informací mezi zpravodajskými službami a Národním bezpečnostním úřadem (NBU) pro účely a potřeby zajišťování bezpečnostního řízení a výkonu dalších oprávnění a povinností NBU stanovených zákonem č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů. V daném případě jde o plnění úkolů zpravodaj-

¹¹⁾ Jde např. o statuty, návrhy rozpočtů, vnitřní předpisy a zprávy o činnosti zpravodajských služeb.

ských služeb na základě § 5 odst. 4 zákona o zpravodajských službách, které se uskutečňuje mimo režimy upravené § 8 naposledy citovaného zákona.

Uvedený přehled ukazuje, že právní základ spolupráce zpravodajských služeb s jinými státními institucemi včetně policie – vyjma úvodem připomenuté specializované formy věcné spolupráce v oblasti technické podpory – je soustředěn v textu § 8 odst. 3 zákona o zpravodajských službách, který upravuje režim předávání informací zpravodajských služeb státním orgánům a policejním orgánům. Zrcadlové ustanovení pro policii je v § 78 zákona o policii, který umožňuje předávání informací policie zpravodajským službám.

Zpravodajské služby – podpůrný nástroj policejního orgánu?

Zákonný pokyn zpravodajským službám, aby předávaly informace o zjištěných přímo policii (tzn. bez tranzitní účasti jiného státního orgánu), se dovozuje ze slovního uskupení „*státním orgánům a policejním orgánům*“ v § 8 odst. 3 zákona o zpravodajských službách. Větná stavba citovaného ustanovení klade *policejní orgány* souřadně vedle *státních orgánů*, a tím policejní orgány označuje jako samostatné adresáty informací zpravodajských služeb.

Předmětem výkladových pochybností v citovaném ustanovení se může stát výraz „*policejní orgány*“. Zákonodárce volbou tohoto slovního spojení založil nejednoznačnou interpretační situaci, protože jazyková shoda s pojmem *policejní orgán* v trestním právu procesním (§ 12 odst. 1 a 2 trestního řádu) navozuje možnost jazykového výkladu spočívajícího ve ztotožnění významu pojmu *policejní orgán* v zákoně o zpravodajských službách s právním významem podle trestního řádu, tedy výkladu ve svém výsledku sémanticky zúženého. Uplatnění takto uchopeného výkladu vede konsekventně k interpretačnímu názoru, že zpravodajské služby mají předávat informace útvarům policie v postavení policejních orgánů, tzn. pro potřeby a cíle trestního řízení.¹²⁾ Proti takové interpretaci lze účinně namítat, že doslovný výklad výrazu „*policejním orgánům*“ v § 8 odst. 3 je pohledem systematické a teleologické metody příliš úzký, protože z vymezení působnosti zpravodajských služeb v zákoně o zpravodajských službách ani z ustanovení trestního řádu nelze dovodit povinnost zpravodajských služeb provádět jakousi institucionálně a časově předsunutou operativně pátrací činnost pro účely budoucího trestního řízení, respektive předkládat podněty a opatřovat podklady potřebné pro zahájení úkonů trestního řízení nebo dokonce prověřovat skutečnosti nezbytné pro zahájení trestního stíhání. Případný úmysl zákonodárce o rozšíření funkcionální role zpravodajských služeb na subsidiární informační nástroj policie pro účely plnění úkolů policie podle trestního řádu (§ 2 věta druhá

¹²⁾ V dané souvislosti je vhodné připomenout, že ustanovení § 12 odst. 2 trestního řádu zahrnuje do rozsahu pojmu *policejní orgán* kromě útvarů Policie České republiky rovněž pověřené orgány jiných bezpečnostních institucí (včetně pověřených orgánů zpravodajských služeb samotných podle současného znění trestního řádu, přičemž i ve znění § 12 tr. řádu platném a účinném ke dni nabytí účinnosti zákona o zpravodajských službách se policejními orgány rozuměly kromě orgánů policie i pověřené orgány jiných institucí).

zákona o policii) by musel být s ohledem na ústavní maximum o zákonném základu uplatňování státní moci (viz výše) v textu zákona bezpečně rozpoznatelný. Text zákona o zpravodajských službách ustanovení takového druhu neobsahuje.

Jako podpůrný komparativní argument pro uvedené tvrzení lze uvést dva příklady zahraničních zpravodajských zákonů, do jejichž textu se úmysl zákonodárce, svěřit zpravodajské službě podpůrnou informační roli vůči policii a dalším orgánům prosazujícím právo, promítl explicitním vyjádřením této role a jednoznačným pojmenováním cílových orgánů.

Slovenský zákon č. 46/1993 Z. z., o Slovenskej informačnej službe, ve znění pozdějších předpisů, v § 2 odst. 5 výslovně ukládá Slovenské informační službě povinnost poskytovat policii a prokuratuře získané informace o trestné činnosti, citují: „*Informačná služba poskytuje informácie o trestnej činnosti útvarom Policajného zboru a prokuratúry, a to najmä o páchaní organizovanej trestnej činnosti. Nevyhnutné informácie poskytuje aj iným štátnym orgánom, ak ich potrebujú na zamedzenie protišťavnej alebo protiprávnej činnosti.*“¹³⁾

Podobně v britském zákoně o Bezpečnostní službě (Security Service Act) ze dne 27. dubna 1989 lze nalézt ustanovení o podpůrném působení Bezpečnostní služby (MI5) ve prospěch činností policejních sil a dalších orgánů prosazujících právo, citují: „*It shall also be the function of the Service to act in support of the activities of police forces, the National Criminal Intelligence Service, the National Crime Squad and other law enforcement agencies in the prevention and detection of serious crime.*“ – čl. 1 odst. 4 Security Service Act, ustanovení bylo postupně doplněno v letech 1996 a 1998.¹⁴⁾

Omezené možnosti trestněprocesního uplatnění informací, které opatřily zpravodajské služby specifickými nástroji získávání informací v rámci výkonu svých zákonných působností, lze v české konstitucionální judikatuře dokumentovat na příkladu soudního přezkumu ústavní konformity využití „zpravodajských odposlechnů“ pro účely trestního stíhání. Ústavní soud nálezem sp. zn. 1 ÚS 3038/07 ze dne 29. února 2008 odmítl v konkrétní trestní věci zařazení záznamů odposlechnů získaných zpravodajskou službou (tehdejší Vojenským obranným zpravodajstvím) mezi důkazy trestního řízení. Ve výrokové části nálezu Ústavní soud prohlásil, že zařazením odposlechnů, provedených podle tehdy platného a účinného zákona o Vojenském obranném zpravodajství,¹⁵⁾ bylo porušeno základní právo stěžovatelky na soukromí, garantované čl. 13 Listiny základních práv a svobod, a přikázal v dané trestní věci činnému policejnímu orgánu odstranit a neprodleně zničit záznamy o telekomunikačním provozu stěžovatelky včetně veškerých souvisejících dokumentů. Ústavní soud rovněž citovaným nálezem zrušil usnesení, kterým státní zástupce zamítl stížnost obviněné osoby proti usnesení policejního orgánu o zahájení trestního stíhání, protože jím bylo porušeno základní právo

¹³⁾ Zákon o Slovenské informační službě je dostupný na: <<http://www.sis.gov.sk/zakonsis.html>>.

¹⁴⁾ Security Service Act je dostupný na: <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/5/section/1>>.

¹⁵⁾ Zákon č. 67/1992 Sb., o Vojenském obranném zpravodajství, ve znění pozdějších předpisů. Zákon byl zrušen s účinností od 1. srpna 2005 zákonem č. 289/2005 Sb., o Vojenském zpravodajství.

stěžovatelky být trestně stíhána jen způsobem stanoveným zákonem, garantované čl. 8 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.¹⁶⁾

Ústavní soud se v odůvodnění citovaného nálezu podrobně zabýval vymezením rozhraní mezi informačními nástroji policie a nástroji zpravodajských služeb pro účely využití v trestním procesu. K náležitému pochopení argumentační cesty Ústavního soudu k artikulaci petitu přispějí především následující fragmenty z odůvodnění: „Bylo by popřením principů právního státu, pokud by bylo možné záruky ústavnosti trestního řízení eliminovat (obejít) aplikací zákonů o zpravodajských službách. Ústřední hodnotou naší obnovené ústavnosti je jednotlivce nadaný základními právy a svobodami. Veřejný zájem (jakkoli cenný), uplatňovaný obcházením trestního řádu by mohl posloužit k faktickému popření těchto hodnot. Trestní řád stanoví, jakým (jedině možným) způsobem lze dospět k závěru o vině či nevině obviněného a jak lze získávat potřebné důkazy, přičemž jeho ustanovení musí vyhovovat nárokům plynoucím z požadavku co nejšetrnějšího zásahu do základních práv jednotlivých osob v různých procesních postaveních. Použití zpravodajského odposlechu v trestním řízení jako důkazu viny nepředvídá ani trestní řád a ani zákon o Vojenském obranném zpravodajství.“ (z odst. 26 odůvodnění nálezu). Ústavní soud se dále vyjadřuje k finalistickým důvodům zákonného oddělení zásahů různých složek veřejné moci do základních práv: „Ústavní soud nepovažuje zákonodárcem dodržovanou diferenci mezi účely legitimujícími narušení soukromí za náhodnou, či za důsledek opomenutí. Naopak. Spatřuje v ní záměr, jehož cílem je ochrana proti nebezpečné koncentraci moci (scientia potentia est – informace mají mocenský potenciál) a vytvoření pojistky proti jejímu zneužití. Dělná spolupráce jednotlivých složek veřejné moci je jistě žádoucí. Jsou však sféry, kde je z hlediska ochrany ústavních hodnot nutno trvat na co možná nejprísnejším oddělení.“ (z odst. 27).

Konečně klíčové stanovisko k informační spolupráci zpravodajských služeb a policie ve sféře trestního řízení je vyjádřeno v odst. 28 odůvodnění nálezu: „Zpravodajské služby jsou ve vztahu k trestnímu řízení zákonem o zpravodajských službách (§ 8 odst. 3 viz výše bod 24) zmocněny maximálně k poskytnutí povšechných informací operativního charakteru. [Zvýraznil D. H.] Osobní integrita stěžovatelky, garantovaná čl. 13 Listiny, proto byla porušena již tím, že ředitel Vojenského zpravodajství poskytl konkrétní záznamy odposlechu orgánům činným v trestním řízení, neboť zákon tento způsob nakládání s informacemi získanými omezením jejího základního práva nepředvídal. Postup Vojenského zpravodajství nebyl předmětem přezkumu v řízení o této ústavní stížnosti, avšak každé užití odposlechu stěžovatelky mimo aplikační sféru zákona o Vojenském obranném zpravodajství bylo a je pokračujícím porušením práva stěžovatelky, garantovaného čl. 13 Listiny.“

Nedostatek zákonné úpravy pro využívání zpravodajských služeb v roli podpůrného nástroje policejního orgánu¹⁷⁾, ilustrovaný odmítavým stanoviskem Ústavního soudu k využití zpravodajských informací v trestním procesu, v zása-

¹⁶⁾ Plný text nálezu na: <<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=57942&pos=1&cnt=1&typ=result>>.

¹⁷⁾ Nedostatek zákonné úpravy pro určitou činnost státního orgánu znamená s ohledem na úvodem připomenutou zásadu enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí zákaz takových postupů.

dě neznamená, že platné právo povšechně nepovoluje policii využít pro plnění zákonných úkolů v trestním řízení informace předané zpravodajskou službou podle § 8 odst. 3 zákona o zpravodajských službách. Policie může informace, mající povahu signálů o latentní trestné činnosti, využít např. pro zahájení úkonů trestního řízení a případné nasazení podpůrných operativně pátracích prostředků (podle zákona o policii) nebo operativně pátracích prostředků (podle trestního řádu) pro účely hodnověrného zjištění pachatelů trestných činů, shromáždění důkazů o trestné činnosti a jejich fixace pro účely dalších etap trestního řízení. Policie může rovněž žádat zpravodajské služby o poskytnutí disponibilních poznatků z „předpolí trestné činnosti“, jež policii napomohou v orientaci v zájmovém prostředí,¹⁸⁾ a informačně tak posílí výchozí krok při rozkrývání složité organizované a vysoce kvalifikované trestné činnosti. Nicméně i na takové okolnosti dopadá ustanovení § 8 odst. 3 zákona o zpravodajských službách v plném rozsahu svého znění, a poskytnutí zpravodajské informace policii se proto testuje hlediskem priority ochrany důležitých zájmů sledovaných dožádanou zpravodajskou službou.¹⁹⁾

Po odmítnutí doslovného, avšak z hlediska právního významu zužujícího výkladu, se výklad výrazu „policejním orgánům“ v § 8 odst. 3 uzavře tak, že zákonodárce tímto způsobem označil útvary policie v obecném významu organizačních celků a součástí policie, a nikoliv výhradně v postavení orgánu činného v trestním řízení.

Pro úplnost se ještě zbývá vypořádat s možnou námitkou proti korektivní povaze interpretačního závěru. Pakliže platí, že každé použití opravného výkladu (*interpretatio abrogans*) je velmi problematické,²⁰⁾ tím spíše je žádoucí zdrženlivost při výkladu právních norem, které vymezují kompetenční prostor pro výkon oprávnění a povinností státních orgánů. V legislativní konstrukci § 8 odst. 3 je použití dvouslovného výrazu „policejní orgány“ natolik zavádějící, že je nezbytné předmětný výraz považovat za neurčité označení útvarů policie bez trestně-procesní konotace a odmítnout jinou výkladovou variantu, která vede k nepřipustným závěrům. K nepřipustnému závěru vede přenesení právního významu pojmu policejní orgán z trestního práva procesního do zákonné úpravy činnosti zpravodajských služeb, tedy do výseku jiného odvětví veřejného práva. Takový závěr odporuje povaze postavení, role a rozsahu působnosti zpravodajských služeb vyjádřených v ostatních ustanoveních zákona o zpravodajských službách.

¹⁸⁾ Legální definice pojmu *zájmové prostředí* z hlediska působnosti policie je podána v § 70 zákona o policii.

¹⁹⁾ Případné znepokojení z jednostranné výhody pro zpravodajské služby v důsledku působení předmětného zákonného ustanovení lze rozptýlit odkazem na § 78 odst. 2 zákona o policii (viz pozn. č. 8), podle něhož lze rovněž předání informací v opačném směru (tj. od policie na základě dožádání zpravodajské služby) vždy testovat hlediskem priority ochrany plnění úkolů policie.

²⁰⁾ FILIP, J. *Ústavní právo České republiky 1 (Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR)*. 4. doplněné a opravené vydání, Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2004, s. 324, ISBN 80-210-3254-5 a 80-7239-151-8.

Právní rámec – vymezení prostoru spolupráce

Jak bylo prohlášeno úvodem, je spolupráce zpravodajských služeb a policie v oblastech působnosti, které se věcně prolínají, s ohledem na průběžnou povahu latentních i projevených bezpečnostních hrozeb jistě potřebná a žádoucí. Ohraničení kooperačního prostoru zákonnými pravidly a ústavními postuláty není důvodem pro odmítání spolupráce nebo vytrvalé pěstování komunikační mimoběžnosti. Doktrinální principy právního státu sice vtahují do právní regulace činnosti bezpečnostních sborů závazné limity navozující napětí mezi výběrem efektivních instrumentů a legislativními brzdami, nicméně zákonná ustanovení současně ukazují na dovolené způsoby výkonu a prosazení činnosti těchto institucí. Nelze opomíjet žádné postupy *secundum et intra legem*, vybavené způsobilostí k předcházení projevů bezpečnostních hrozeb a ke snižování bezpečnostních rizik.

Spolupráce zpravodajských služeb a policie se uskutečňuje především v oblasti *výměny informací*. Ustanovení zákona o zpravodajských službách a zákona o policii, zarámovaná ústavními zásadami dovolených způsobů prosazování státní moci, tvoří právní základ výměny informací. Právní rámec předurčuje konkrétní formy spolupráce a výměny informací mezi předmětnými subjekty. Každý návrh organizačního způsobu spolupráce, který by nasvědčoval vybočení z právního rámce, je potřebné pečlivě posoudit a v případě zjištěného odklonu od zákonného rámce přehodnotit. Bez odpovědného posouzení však žádný návrh konkrétních opatření nelze administrativními procedurami vynucovat.

Závěrem je důležité připomenout, že reciprocita obsahově návazných ustanovení o předávání informací mezi zpravodajskými službami a policií (tzn. § 8 odst. 3 zákona o zpravodajských službách a § 78 zákona o policii) má institucionální a věcnou povahu. Obě ustanovení označují původce předávaných informací, oprávněné adresáty, vymezují věcné určení předávaných informací a zákonné podmínky pro předávání. Nelze z nich ale dovozovat reciprocitu nárokovou. Předání informace v režimu těchto zákonných ustanovení nezakládá právní povinnost druhého subjektu předat informaci odpovídajícího obsahu nebo důležitosti.

Shrnutí:

Na zajišťování bezpečnostních funkcí České republiky se nezastupitelným způsobem podílejí zpravodajské služby a Policie České republiky.

Posláním zpravodajských služeb v bezpečnostním systému České republiky je poskytovat především vládě kvalifikované informační služby v oblasti ochrany základů demokratického právního státu, zajišťování vnitřní a vnější bezpečnosti a ochrany dalších strategických zájmů České republiky v ekonomické a zahraničněpolitické oblasti. Úkolem zpravodajských služeb není vykonávat pořádkový dozor, přímo zamezovat protiprávním činnostem ani konat v trestním řízení.

Policie plní úkoly na úseku vnitřního pořádku a bezpečnosti a její útvary působí také jako orgány činné v trestním řízení. Policie je zákony vybavena obvyklými donucovacími pravomocemi, kterými zpravodajské služby nedisponují.

Právním základem spolupráce zpravodajských služeb a policie jsou ustanovení zákona o zpravodajských službách a ustanovení zákona o policii, která působí uvnitř rámce ústavních zásad povolených způsobů prosazování státní moci. Spolupráce mezi oběma typy bezpečnostních sborů se uskutečňuje především v oblasti výměny informací a právní rámec předurčuje konkrétní formy této spolupráce. Každý návrh organizačního způsobu spolupráce je vždy potřebné pečlivě posuzovat z hlediska zákonného rámce a v případě zjištěného odklonu přehodnotit. Bez odpovědného posouzení zákonnosti nelze žádný návrh konkrétních opatření vynucovat administrativními procedurami.

Legal framework for cooperation between the intelligence services and the Police of the Czech Republic – summary:

Intelligence services and the Police of the Czech Republic participate in ensuring the national security functions of the Czech Republic in an irreplaceable manner.

The fundamental role of the intelligence services within the national security system of the Czech Republic is to provide reliable information mainly to the Government concerning protection of foundations of democratic, law-abiding State, the internal and external security and defense of other strategic priorities of the Czech Republic in the sphere of economic and foreign policy. The tasks of the intelligence services do not include policing, direct prevention of illegal actions or conducting of criminal proceedings.

The Police operate in the area of internal order and security and its departments act as bodies in criminal proceedings. The law provides the Police with standard coercive power, which is not at the intelligence services disposal.

The legal basis for cooperation between the intelligence services and the Police can be found in the Intelligence Services Act and the Police Act. The partnership of these two types of security forces exists especially in the area of data sharing; and the legal framework defines particular form of their collaboration. Each proposal relating to an organizational form of cooperation has to be always thoroughly considered with respect to legality. Should there be any deviation, the proposal shall be subject to review. Without comprehensive legality assessment it shall be impossible to enforce any proposal of particular measure by administrative procedures.