

Ročník 2001



SBÍRKA ZÁKONŮ

ČESKÁ REPUBLIKA

Částka 123

Rozeslána dne 7. září 2001

Cena Kč 15,90

O B S A H:

322. Nález Ústavního soudu ze dne 12. července 2001 ve věci návrhů na zrušení některých ustanovení zákona č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

322

NÁLEZ

Ústavního soudu
Jménem České republiky

Ústavní soud rozhodl dne 12. července 2001 v plénu o návrzích Mgr. J. T. a JUDr. V. R. na zrušení některých ustanovení zákona č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 164/1999 Sb., zákona č. 18/2000 Sb., zákona č. 29/2000 Sb., zákona č. 30/2000 Sb., zákona č. 363/2000 Sb. a zákona č. 60/2001 Sb.,

takto:

Dnem 30. 6. 2002 se v zákoně č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zrušuje ustanovení § 23 odst. 2 ve slově „zejména“, ustanovení třetí věty § 36 odst. 3 a ustanovení § 73 odst. 2.

Návrh na zrušení věty první ustanovení § 73 odst. 1 zákona č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, se zamítá.

Odůvodnění

I.

Rozhodnutím z 24. 11. 1999 č. j. 780/1999-BIS-1 ředitel Bezpečnostní informační služby (dále jen „BIS“) přezkoumal rozhodnutí náměstka – bezpečnostního ředitele BIS ze 4. 11. 1999 č. j. 242-13/1999-BIS-37, jímž stěžovateli Mgr. J. T. nebylo podle § 36 odst. 3 zákona č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a o změně některých zákonů, vydáno osvědčení ke styku s utajovanými skutečnostmi, a shledal, že napadené rozhodnutí bylo důvodné a v souladu se zákonem. Proto stížnost proti němu zamítl.

II.

Stěžovatel Mgr. J. T. v ústavní stížnosti především tvrdí, že napadenými rozhodnutími byl porušen čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Tato rozhodnutí byla vydána v důsledku v záhlaví citovaných ustanovení zákona č. 148/1998 Sb., a proto se stěžovatel domáhá jejich zrušení, neboť prý slovo „zejména“ uvedené v ustanovení § 23 odst. 2 zákona č. 148/1998 Sb. je v rozporu s čl. 26 odst. 2 Listiny a ustanovení § 73 odst. 2 zákona č. 148/1998 Sb. je v rozporu s čl. 4 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a s čl. 36 odst. 2 Listiny.

Stěžovatel uvádí, že v důsledku napadených rozhodnutí ztratil možnost vykonávat dále své povolání, které si svobodně zvolil. Podle ustanovení § 17 odst. 1 zákona č. 148/1998 Sb. se totiž s utajovanými skutečnostmi může seznamovat fyzická osoba při splnění uvedených podmínek, z nichž jednu představuje vydání osvědčení. Splnění těchto podmínek je tedy předpokladem pro výkon takového povolání, kde je nezbytné se seznamovat s utajovanými skutečnostmi. Mezi podmínkami pro vydání osvědčení (§ 18 písm. f) zákona č. 148/1998 Sb.) je i to, že se jedná o osobu bezpečnostně spolehlivou, přičemž za bezpečnostně spolehlivou není považována osoba, u níž bylo zjištěno bezpečnostní riziko (§ 23 zákona č. 148/1998 Sb.). Odstavec 2 tohoto ustanovení stanoví demonstrativní výčet bezpečnostních rizik, který „umožňuje, aby byl Úřadem nebo zpravodajskou službou naprosto neomezeně rozšiřován v podstatě o jakékoliv další činnosti či skutečnosti“. Přitom stěžovatel považuje za problematickou již formulaci některých bezpečnostních rizik i pojmu „zájem České republiky“ pro účely zákona č. 148/1998 Sb. (§ 2 odst. 1). Rozhodování o vydání či nevydání osvědčení je tak současně rozhodováním o přístupu k výkonu povolání a ustanovení § 23 odst. 2 zákona č. 148/1998 Sb. je v rozporu s čl. 26 odst. 2 Listiny, podle něhož zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností. Napadené ustanovení totiž výslovně předpokládá existenci dalších podmínek, které nejsou v zákoně výslovně zakotveny.

Ustanovení § 73 odst. 2 zákona č. 148/1998 Sb. vylučuje rozhodnutí podle tohoto zákona (s výjimkou rozhodnutí o pokutách) ze soudního přezkumu. V tom spatřuje stěžovatel rozpor s čl. 36 odst. 2 Listiny, neboť podle tohoto ustanovení z pravomoci soudu nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod, přičemž právo na svobodu povolání mezi základní práva nesporně patří. Proto je

prý napadené ustanovení rovněž v rozporu s čl. 4 Ústavy, podle něhož jsou základní práva a svobody pod ochranou soudní moci.

Ze všech uvedených důvodů stěžovatel Mgr. J. T. navrhuje zrušit v záhlaví uvedená rozhodnutí, dále zrušit slovo „zejména“ v ustanovení § 23 odst. 2 a zrušit ustanovení § 73 odst. 2 zákona č. 148/1998 Sb.

III.

Oznámením z 5. 9. 2000 č. j. 896/2000-NBÚ/PFO-1 ředitel Národního bezpečnostního úřadu (dále jen „NBÚ“) stěžovateli JUDr. V. R. sdělil, že v souladu s ustanovením § 36 odst. 3 zákona č. 148/1998 Sb. byla k jeho osobě provedena bezpečnostní prověrka III. stupně, kterou bylo ověřeno, že nesplňuje podmínky pro vydání osvědčení podle § 18 zákona č. 148/1998 Sb. V závěru tohoto oznámení byl stěžovatel poučen o tom, že „proti tomuto rozhodnutí je ve smyslu ustanovení § 75 odst. 1 zákona možná stížnost, kterou je nutno podat do 15 dnů ode dne doručení tohoto oznámení“.

Rozhodnutím z 19. 10. 2000 č. j. 896/2000-NBÚ/PFO-1 ředitel NBÚ přezkoumal výše citované oznámení a zamítl stížnost stěžovatele směřující proti němu. V odůvodnění tohoto rozhodnutí uvedl, že bezpečnostní prověrka byla zahájena dne 22. 6. 1999 a 5. 9. 2000 bylo stěžovateli odesláno oznámení o nesplnění podmínek pro vydání osvědčení. Protože prý průběh a vyhodnocení bezpečnostní prověrky odpovídají zjištěnému stavu, podanou stížnost zamítl.

IV.

Stěžovatel JUDr. V. R. v ústavní stížnosti především upozorňuje na skutečnost, že obě napadená rozhodnutí jsou podepsána ředitelem NBÚ, což považuje za absurdní, neboť oznámení mu sdělovala stejná osoba jako ta, která rozhodovala o jeho stížnosti jako odvolací orgán. Stěžovatel prý pracuje ve státní správě již od roku 1982 a před vydáním zákona č. 148/1998 Sb. byl po řadu let osobou určenou ke styku se státním tajemstvím. Není si vědom toho, že by se v jeho životě vyskytovala jakákoliv bezpečnostní rizika ve smyslu ustanovení § 23 zákona č. 148/1998 Sb. Stěžovatel pracoval ve funkci ředitele odboru mezinárodně-finančních vztahů Ministerstva financí a z této funkce byl s účinností ke dni 25. 11. 2000 odvolán právě vzhledem k nevydání bezpečnostního osvědčení. Stěžovatel uvádí, že kromě toho, že nemůže vykonávat své dřívější zaměstnání, je poškozován i po lidské stránce, byť nezná důvod, pro který mu předmětné osvědčení nebylo vydáno.

Stěžovatel se domnívá, že ustanovení § 36 odst. 3 zákona č. 148/1998 Sb., podle něhož NBÚ nemá povinnost uvádět důvody nevydání osvědčení, je v rozporu s čl. 36 Listiny. Stěžovateli je tím totiž odnímáno právo na jakoukoliv právní ochranu, jelikož neví, proč bylo o jeho právech rozhodnuto negativně. Rozpor s čl. 36 Listiny spatřuje stěžovatel i v ustanovení § 73 zákona č. 148/1998 Sb., podle něhož se na rozhodování podle tohoto zákona nevztahuje správní řád a není možný přezkum soudem. Nevydáním osvědčení bylo údajně porušeno jeho právo na svobodnou volbu povolání podle čl. 26 odst. 1 Listiny a za této situace nelze vyloučit ani aplikaci čl. 36 odst. 2 Listiny. Daný postup je prý v rozporu i s čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Stěžovatel totiž zastává názor, že pokud je bezpečnostní prověrka podmínkou výkonu některého povolání, pak je dán právní nárok toho, komu je odepřeno takovéto povolání vykonávat výlučně z důvodu nesplnění podmínky bezpečnostního osvědčení, aby se seznámil s důvody jeho nevydání. Zároveň musí mít možnost soudního přezkumu, zda tyto důvody jsou dány, či nikoliv a zda příslušný státní orgán v jeho věci rozhodoval objektivně a spravedlivě.

Proto stěžovatel JUDr. V. R. navrhuje, aby byla uvedená rozhodnutí a napadená ustanovení zákona č. 148/1998 Sb. zrušena.

V.

1. Podle ustanovení § 74 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, může být spolu s ústavní stížností podán návrh na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu anebo jejich jednotlivých ustanovení, jejichž uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti, jestliže podle tvrzení stěžovatele jsou v rozporu s ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy, popř. se zákonem, jedná-li se o jiný právní předpis.

Vzhledem k tomu, že stěžovatel Mgr. J. T. spolu s ústavní stížností podal podle tohoto zákonného ustanovení i návrh na zrušení slova „zejména“ v ustanovení § 23 odst. 2 a návrh na zrušení ustanovení § 73 odst. 2, že stěžovatel JUDr. V. R. podal návrh na zrušení třetí věty ustanovení § 36 odst. 3, na zrušení věty první ustanovení § 73 odst. 1 a § 73 odst. 2 zákona č. 148/1998 Sb. a že podle názoru Ústavního soudu uplatněním těchto ustanovení nastaly skutečnosti, které jsou předmětem obou ústavních stížností, Ústavní soud podle ustanovení

§ 78 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb. usnesením ze dne 16. 3. 2000 sp. zn. I. ÚS 102/2000 řízení o ústavní stížnosti Mgr. J. T. a usnesením ze dne 10. 1. 2001 sp. zn. I. ÚS 738/2000 řízení o ústavní stížnosti JUDr. V. R. přerušil, a to z důvodů blíže specifikovaných v citovaných usneseních. Návrh stěžovatele JUDr. V. R. na zrušení ustanovení § 73 odst. 2 zákona č. 148/1998 Sb. Ústavní soud usnesením ze dne 10. 1. 2001 sp. zn. I. ÚS 738/2000 z důvodu překážky litispendence odmítl (§ 35 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb.), neboť v této věci již Ústavní soud vzhledem k podání návrhu Mgr. J. T. na zrušení stejného ustanovení jedná.

2. BIS ve svém vyjádření k návrhu Mgr. J. T. sice uvedla, že tento stěžovatel před podáním ústavní stížnosti nevyčerpal všechny procesní prostředky k ochraně svých práv, protože podal ústavní stížnost ještě před tím, než bylo rozhodnuto o jeho propuštění, tato námitka však není důvodná. V daném případě ústavní stížnost nesměruje proti rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru, nýbrž proti rozhodnutí o nevydání osvědčení ke styku s utajovanými skutečnostmi a proti rozhodnutí, kterým byla zamítnuta stížnost proti tomuto rozhodnutí. Přestože nelze přehlédnout, že k rozhodnutí o propuštění stěžovatele ze služebního poměru příslušníka BIS mohlo fakticky dojít v příčinné souvislosti s vydáním napadených rozhodnutí o nevydání osvědčení ke styku s utajovanými skutečnostmi, je nutno respektovat skutečnost, že se jedná o dvě samostatná řízení. Jestliže stěžovatel Mgr. J. T. podal ústavní stížnost proti rozhodnutí, které již nebylo možno napadnout žádnými procesními prostředky k ochraně jeho práv, je tato ústavní stížnost podle zákona č. 182/1993 Sb. přípustná a nelze úspěšně tvrdit, že stěžovatel všechny procesní prostředky k ochraně svých práv nevyčerpal, jestliže podal ústavní stížnost ještě před tím, než bylo ukončeno druhé, de iure samostatné, řízení o propuštění ze služebního poměru. Proto soudce zpravodaj ústavní stížnost Mgr. J. T. z uvedeného důvodu neodmítl [§ 43 odst. 1 písm. e) a contrario a § 75 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů].

3. Oba návrhy na zrušení citovaných ustanovení zákona č. 148/1998 Sb. byly postoupeny plénu Ústavního soudu k rozhodnutí podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy. Protože se však oba návrhy týkají stejného zákona, a tedy spolu věcně souvisejí, shledal Ústavní soud, že v zájmu hospodárnosti řízení je dán důvod ke spojení obou věcí podle § 112 odst. 1 občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“) ve spojení s § 63 zákona č. 182/1993 Sb. Proto usnesením ze dne 6. 2. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 11/2000, Pl. ÚS 3/01 obě věci spojil ke společnému řízení a rozhodl, že toto společné řízení bude nadále vedeno pod sp. zn. Pl. ÚS 11/2000.

VI.

K návrhu na zrušení citovaných ustanovení se vyjádřili účastníci řízení, jimiž jsou podle § 69 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, Poslanecká sněmovna a Senát Parlamentu České republiky.

Poslanecká sněmovna ve svém vyjádření k návrhu Mgr. J. T. uvedla, že volbou demonstrativního výčtu možných bezpečnostních rizik se zákonodárce vypořádal s nelehkým úkolem zobecnit možné formy činností, které jsou bezpečnostně rizikové, „aby nebyly příliš kazuistické a na druhé straně příliš obecné a neurčité“. Jejich interpretace náleží příslušným orgánům státní správy. Lze prý připustit pochybnosti, že tyto možnosti interpretace jsou příliš široké, a proto také již vznikl vládní a poslanecký návrh novely zákona č. 148/1998 Sb., který mimo jiné modifikuje i ustanovení § 23. Ohledně ustanovení § 73 odst. 2 zákona č. 148/1998 Sb. však Poslanecká sněmovna s návrhem nesouhlasí, neboť soudní přezkum v těchto věcech není možný, protože by „naboural celkový smysl a koncepci zákona v situaci, když by věc tvořící utajovanou skutečnost, podléhající speciálnímu režimu zacházení, byla předmětem soudního jednání“. Podle důvodové zprávy k tomuto zákonu se ustanovení správního řádu vztahují pouze na řízení o pokutách, včetně možnosti soudního přezkumu. U ostatních opatření a úkonů se správní řád a soudní přezkum vylučují s ohledem na skutečnost, že na seznamování se s utajovanými skutečnostmi není právní nárok, a se zřetelem na bezpečnost státu.

K návrhu JUDr. V. R. na zrušení třetí věty ustanovení § 36 odst. 3 a ustanovení § 73 odst. 1 zákona č. 148/1998 Sb. Poslanecká sněmovna uvedla, že tvrzený rozpor s čl. 26 odst. 1 Listiny není dán, protože podle odstavce 2 téhož článku zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností. Protože prý v daném případě nebylo porušeno právo navrhovatele JUDr. V. R. na volbu povolání, „nelze aplikovat zákaz vyloučení přezkoumávání rozhodnutí, týkajícího se základních práv a svobod podle Listiny“. Skutečnost, že správní řád a soudní přezkum se vztahují toliko na řízení o pokutách, a nikoliv na ostatní opatření a úkony, je údajně dána tím, že na seznamování se s utajovanými skutečnostmi není právní nárok, a také s ohledem na bezpečnost státu.

Zákon č. 148/1998 Sb. byl schválen potřebnou většinou poslanců zákonodárného sboru, zákon byl podepsán příslušnými ústavními činiteli a byl řádně vyhlášen ve Sbírce zákonů.

Závěrem Poslanecká sněmovna uvádí, že je na Ústavním soudu, aby v souvislosti s podaným návrhem na zrušení citovaných ustanovení posoudil jejich ústavnost a vydal o tom příslušné rozhodnutí.

Senát ve svém vyjádření k návrhu Mgr. J. T. konstatoval, že se předmětným zákonem zabýval na své 4. schůzi I. volebního období dne 11. 6. 1998, když vláda projevila zájem na jeho rychlém přijetí z důvodu splnění nezbytné podmínky pro realizaci výměny utajovaných skutečností s partnery z NATO a EU. Na podporu přijetí tohoto zákona zástupce vlády v Senátu uvedl, že „cena tohoto zákona je vyšší než jeho dílčí nedostatky“. Konstrukce předmětného zákona ve věcech prověřování a osvědčování bezpečnostní spolehlivosti osob je prý programově založena na principu, že pochybnost svědčí v neprospěch kladného prověření osoby, a důvodnost rozhodnutí v daných věcech včetně postupu, kterým se k nim dospívá, jsou utajeny. Seznamování se s utajovanými skutečnostmi ani výkon funkce ve státní službě s tím spojený údajně nejsou právem osoby či speciálně právem na svobodnou volbu povolání. K demonstrativnímu výčtu bezpečnostních rizik podle ustanovení § 23 odst. 2 zákona č. 148/1998 Sb. Senát uvedl, že každá další nebezpečná skutečnost zákonem přímo nepojmenovaná nemůže být uznána za riziko jen na základě „náhody či libovůle“, jelikož její aplikace je „spoutána pojmem bezpečnostního rizika“, jehož obsah je dovozován z výslovně uvedených druhů rizik.

K návrhu JUDr. V. R. na zrušení třetí věty ustanovení § 36 odst. 3 a § 73 odst. 1 první věty zákona č. 148/1998 Sb. Senát dále uvedl, že důvodová zpráva vlády k těmto ustanovením vycházela z pozice, že přístup k utajovaným skutečnostem není právem občana. Vykonávání povolání nebo činností vyžadující seznamování se s utajovanými skutečnostmi je naopak možné zákonem podmínit získáním zvláštního povolení, což je dáno především bezpečnostními zájmy státu. Z nich vychází i vyloučení obecných pravidel správního řízení a vyloučení soudního přezkumu. Tuto argumentaci prý Senát v rozpravě k věci většinou akceptoval, nicméně vyjádřil také obavu z možnosti selhání „utajeného“ rozhodování. V souvislosti s projednáváním novely zákona č. 148/1998 Sb. v rozpravě opakovaně zazněl problém nedostatečné ochrany osob proti možnosti chybného (subjektivního, nepřiměřeného, ovlivněného) rozhodnutí NBÚ o nevydání osvědčení, které prý může být dáno již samotným vymezením bezpečnostních rizik podle ustanovení § 23 zákona č. 148/1998 Sb. Rozprava naznačovala, že by řešení mělo spočívat nikoliv v typickém soudním přezkumu, nýbrž v „opravné působnosti“ zvláštní nezávislé komise (tribunálu) „důvěryhodných odborníků, při současném zachování utajeného charakteru postupu a odůvodnění daného rozhodnutí“. Senát ve věci novely zákona č. 148/1998 Sb. přijal doprovodné usnesení, v němž žádá vládu, aby v budoucí připravované novele zákona č. 148/1998 Sb. navrhla řešení problému nedostatečné ochrany osob proti možnosti vadného rozhodnutí NBÚ o nevydání osvědčení či potvrzení podmiňujících oprávnění seznamovat se s utajovanými skutečnostmi, resp. proti rozhodnutí o zániku platnosti tohoto osvědčení proto, že osoba přestala splňovat podmínky pro jejich vydání, „tzn. problému neexistence možnosti domoci se v dané věci nápravy odvoláním se k nezávislé a nestranné instituci“. Toto usnesení bylo při účasti 68 senátorů přijato většinou 59 hlasů pro a žádný hlas nebyl proti. Přestože prý Senát vracel Poslanecké sněmovně jak návrh citovaného zákona, tak i jeho novelu s pozměňovacími návrhy, „nezasáhl přímo do problému nezávislého přezkumu rozhodnutí NBÚ s vědomím, že jde o otázku vyžadující obsáhlejší přípravu řešení, kterému odpovídají spíše nástroje moci výkonné“.

Podle § 48 odst. 2 a § 49 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb. požádal dále Ústavní soud o vyjádření k předmětnému návrhu BIS, Ministerstvo vnitra a NBÚ.

BIS ve svém vyjádření k návrhu především uvedla, že použití slova „zejména“ v návěti ustanovení § 23 odst. 2 zákona č. 148/1998 Sb. představuje obecnější problém tkvící v tom, zda zákonné ustanovení má být natolik rigidní, „že nebude připouštět žádný výklad“ nebo bude natolik „volné“, že s ním aplikující orgány budou moci pracovat, přičemž je zřejmě nutno najít určitý kompromis. Pokud by prý byl uvedený výčet rizik taxativní, „pak by nutně musel být téměř bez konce a zcela jistě by praxe objevila další rizika, která nebyla zákonem podchycena“. Tím by zákon údajně ztratil svůj základní smysl, tzn. přestal by chránit utajované skutečnosti. Demonstrativní výčet bezpečnostních rizik prý umožňuje „označit za bezpečnostní riziko něco, na co by jinak zákon zapomněl“. Je proto nutno vycházet z pojmu „bezpečnostní riziko“, což je stanovení míry intenzity působení vnějšího nebo vnitřního prostředí včetně jevů a procesů v něm probíhajících, který významně negativně, reálně nebo potencionálně působí na chráněný zájem, a ten pak aplikovat na každý konkrétní případ. Ten, kdo zákon aplikuje, musí mít určitou volnost v posuzování, „která je ovšem limitována duchem, pojetím zákona jako celkové úpravy jisté oblasti vztahů“. BIS dále argumentuje tím, že pojem „zejména“ je v právním řádu České republiky pojmem frekventovaným a jeho vypuštění všude tam, kde se vyskytuje, by způsobilo značné problémy.

K namítanému porušení čl. 26 Listiny (práva na svobodnou volbu povolání) BIS uvádí, že z tohoto práva nevyplývá, že volba povolání musí být realizována se zaručeným výsledkem, nýbrž pouze že občan nesmí být při výběru povolání diskriminován. V každém případě však není porušením tohoto ustanovení Listiny, jestliže zákon stanoví pro určité profese podmínky, které musí být splněny; tak tomu je i u zákona č. 148/1998 Sb., podle něhož jsou pro určitá pracovní zařazení, ve kterých je nutno se stýkat s utajovanými skutečnostmi, stanoveny příslušné podmínky. V konkrétním případě si prý stěžovatel sice svobodně vybral své povolání, nicméně nesplnil zákonnou podmínku pro jeho výkon.

Ohledně případného soudního přezkumu zastává BIS názor, že jeho vyloučením není eliminováno právo na svobodnou volbu povolání, protože ne vždy musí mít nevydání osvědčení ke styku s utajovanou skutečností za následek nemožnost výkonu konkrétního povolání. Rozhodnutím státního orgánu prý proto v daném případě nedochází k porušení svobodné volby povolání, ale přijímá se závěr, že daná osoba nesplňuje zákonné podmínky pro vydání osvědčení ke styku s utajovanými skutečnostmi, z čehož pak vyplývá, že nemůže zastávat povolání, v němž by se s utajovanými skutečnostmi nutně musela seznamovat. Vyloučení soudního přezkumu vychází z myšlenky, že chráněným zájmem je zájem státu. Jedině orgán moci výkonné proto údajně může rozhodnout o tom, koho osvědčí a určí ke styku s tím, co je v zájmu státu chráněno. Tímto orgánem nemůže být nezávislý soud, který „nemůže nařídít státu, aby se fyzická osoba musela seznamovat s utajovanou skutečností, jestliže ten, koho se chráněný zájem týká (stát zastoupený zde státním orgánem moci výkonné), nehodlá svá tajemství takové osobě zpřístupnit“. To by prý odporovalo principu dělby moci. Soudní přezkum v těchto věcech by – z praktického hlediska – mohl vést ke značné zdlouhavému projednávání soudních sporů mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem a také k nedůvěře spojenců (např. v NATO), „v jejichž zájmu jsme se jistá tajemství zavázali chránit“, a v konečném důsledku i k ohrožení bezpečnosti státu. Proto se BIS domnívá, že k vyloučení případné zvláště ze strany ředitelů zpravodajských služeb by popřípadě mohl sloužit přezkum jejich rozhodnutí zvláštním orgánem zřízeným u Výboru vlády pro zpravodajskou činnost nebo přímo tímto Výborem, což je ovšem námět pro orgány moci zákonodárné.

BIS konečně uvádí, že stěžovatel Mgr. J. T. podal ústavní stížnost a nevyčerpal všechny procesní prostředky k ochraně svých práv, jelikož podal ústavní stížnost ještě předtím, než bylo rozhodnuto o jeho propuštění, k čemuž došlo až dne 13. 7. 2000.

Ministerstvo vnitra ve svém vyjádření konstatuje, že v průběhu připomínkového řízení k návrhu zákona o ochraně utajovaných skutečností uplatňovalo připomínky i v tom smyslu, že podmínky bezpečnostní spolehlivosti musí být stanoveny taxativně, jednoznačně a diferencovaně v závislosti na stupni bezpečnostní prověrky, neboť kvůli požadavku právní jistoty by měla být prověřovaná osoba označena za bezpečnostně nespolehlivou pouze ze zákonem stanoveného důvodu. Rovněž byl prý vysloven nesouhlas s vyloučením soudního přezkumu. K těmto připomínkám NBÚ sdělil, že budou uplatněny až při zpracování tzv. „velké“ novely zákona v roce 2000.

NBÚ k návrhu Mgr. J. T. uvedl, že nynější znění ustanovení § 23 zákona č. 148/1998 Sb. není v rozporu s čl. 26 odst. 2 Listiny. Svobodný přístup k volbě povolání je totiž možno právním předpisem omezit a v praxi se tak děje u celé řady profesí, přičemž konkrétní provedení i vyhodnocení odborné způsobilosti musí být prováděno příslušným orgánem. V daném případě se prý však při vydání či nevydání osvědčení nejedná o vztah srovnatelný se vztahem zaměstnance a zaměstnavatele, protože BIS v těchto případech postupuje podle lex specialis, a nikoliv podle ustanovení § 22 zákona č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě. O vztah podléhající předpisům týkajícím se služebního poměru půjde až tehdy, když zpravodajská služba vyhodnotí výsledek předchozího hodnotícího procesu. Samotná bezpečnostní prověrka spočívá v konkrétním vyhodnocení skutkových zjištění o určité osobě z hlediska rizik ohrožujících zájmy České republiky a zájmy cizích mocí, k němuž se Česká republika zavázala, a to vždy s ohledem na konkrétní pracovní či služební zařazení a okruh utajovaných skutečností, s nimiž by tato osoba měla přicházet do styku. Právě z hlediska těchto rizik je prý nutná jejich demonstrativní a nikoliv taxativní úprava.

K návrhu na zrušení ustanovení § 73 odst. 2 zákona č. 148/1998 Sb. NBÚ uvádí, že jedinou možností případného soudního přezkumu by byl postup podle části páté o. s. ř., tzn. v rámci správního soudnictví (§ 244 odst. 3 a § 245 odst. 2 o. s. ř.). Jednalo by se prý o „částečnou“ přezkoumatelnost, kdy by soud hodnotil, zda konkrétní rozhodnutí orgánů státní správy nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem. Takové rozhodnutí by bylo možno napadnout pouze pro porušení zásady materiální pravdy ukládající správnímu orgánu zjistit přesně a úplně skutečný stav věci, takže by bylo úkolem soudu i zkoumat, zda si správní orgán opatřil pro rozhodnutí náležité podklady. Soudní kontrola by v dané oblasti neměla zasahovat do věcné správnosti aktu, neboť „není a nemůže být věcí soudu, aby rozhodl ve věci samé, totiž že dotyčná osoba je, či není oprávněna ke styku s utajovanými skutečnostmi v konkrétním stupni utajení“. Soudní přezkum by se proto omezil pouze na zjištění, zda skutkový stav věci je úplný a pravdivý, přičemž „samotné zhodnocení bezpečnostních rizik již justici nepodléhá“.

Na poskytnutí přístupu k utajovaným skutečnostem (tzn. na vydání příslušného osvědčení) nemůže být právní nárok. O stanovení osobní kvalifikace musí rozhodovat zaměstnavatel a objektivnost tohoto posouzení je prý zabezpečena i postupem podle ustanovení § 75 zákona č. 148/1998 Sb.

NBÚ dále upozorňuje na skutečnost, že skutková zjištění, která jsou podkladem pro vydání či nevydání osvědčení, mohou sama o sobě obsahovat utajované skutečnosti a také údaje přísné osobní povahy, a to i o třetích osobách. „Soudním přezkumem toho, zda tyto nashromážděné údaje mohou být považovány za dostatečný

podklad pro rozhodnutí o vydání či nevydání osvědčení, by byla práva a právem chráněné zájmy těchto třetích osob nenapravitelně porušeny. " V případě soudního přezkumu by soud musel zkoumat i postup zpravodajských služeb a metod, které samy o sobě podléhají určitým stupňům utajení. Tím by prý opět došlo k nežádoucímu zveřejnění, a tedy i ohrožení zdrojů informací, vyzrazení forem a metod práce zpravodajské služby, čímž by mohlo dojít k nenapravitelnému porušení práv třetích osob, a to zejména v těch případech, kdy nevydání osvědčení dotčené osobě přímo souvisí se zjištěnými poznatky k této třetí osobě. Protože by předmětem soudního přezkumu byly skutečnosti různého stupně utajení, musel by prý eventuální právní zástupce před projednáním věci soudem být sám subjektem bezpečnostní prověrky, pokud by se nejednalo o osobu, na niž se tato povinnost podle zákona nevztahuje.

NBÚ se domnívá, že případný soudní přezkum by v této oblasti byl samoúčelný, protože by nevedl k ochraně zájmů dotčené osoby. Jestliže jí totiž nebylo vydáno osvědčení, nemůže být zařazena na příslušné pracovní či služební místo a v konečném důsledku nemůže vykonávat ani konkrétní povolání, popř. musí být přeřazena na jinou práci. Tato situace údajně představuje zcela legální instrument státu k ochraně utajovaných skutečností a nemůže být považována za porušení Ústavy či Listiny. Případný soudní přezkum může vést pouze k novému provedení bezpečnostní prověrky, jejíž výsledek je značně nejistý a „nemůže poskytnout žádnou jistotu předchozího nebo požadovaného zaměstnání či pracovní pozice nebo služební funkce“. Samotné osvědčení totiž nelze oddělit od určení dotčené osoby, které provádí statutární orgán příslušné instituce, a nikoliv orgán provádějící bezpečnostní prověrku.

NBÚ konečně uvádí, že přístup k utajovaným skutečnostem nelze považovat za základní lidské právo a nepřipuštění soudního přezkumu v těchto případech sice „může být považováno za překročení rámce daného ustanovením § 248 odst. 1 a 2, zejména písm. h) o. s. ř., takový exces je však důvodný a požadovaný“, neboť prioritou zákona je ochrana příslušných utajovaných informací, což má význam jak v oblasti národní, tak i mezinárodní.

K návrhu JUDr. V. R. na zrušení třetí věty ustanovení § 36 odst. 3 zákona č. 148/1998 Sb. NBÚ uvedl, že při posuzování toho, zda žadateli bude, či nebude vydáno osvědčení, se jedná o konkrétní hodnocení věci na základě skutkových zjištění o konkrétní hodnocené osobě (popř. osobách blízkých) a také o prostředí, v němž se pohybuje. Vyhodnocení získaných poznatků se provádí s ohledem na konkrétní pracovní či služební zařazení a konkrétní okruh utajovaných skutečností, s nimiž tato osoba má přijít do styku, přičemž prioritou při vyhodnocení musí být ochrana bezpečnosti. Riziko ohrožení bezpečnosti existuje i v případě pochyb o bezpečnostní spolehlivosti prověřované osoby, které údajně mohou vyplynout např. z nedostatečné otevřenosti, nedůvěryhodnosti apod. této osoby při poskytování údajů. V takovém případě prý musí být rozhodující uvážení orgánu provádějícího bezpečnostní prověrku. NBÚ poukazuje rovněž na skutečnost, že i samotná konkrétní skutková zjištění, jež jsou podkladem pro rozhodnutí v této věci, mohou obsahovat utajované skutečnosti či údaje osobní povahy, a to i o třetích osobách, a při uvedení důvodů nevydání osvědčení by proto mohlo dojít k vážnému zásahu do jejich práv. Navíc konkrétní zjištění je často výsledkem postupů zpravodajských služeb a zpravodajských metod, které samy o sobě podléhají určitým stupňům utajení, a nelze proto připustit ohrožení zdrojů informací a vyzrazení forem a metod práce zpravodajských služeb. Proto se NBÚ domnívá, že uvedené ustanovení zákona č. 148/1998 Sb. není protiústavní a představuje „zcela zákonnou součást právních nástrojů, které slouží k zabezpečení ochrany utajovaných skutečností, a tím i k zajištění bezpečnosti státu“.

K návrhu JUDr. V. R. na zrušení věty první ustanovení § 73 odst. 1 zákona č. 148/1998 Sb. NBÚ uvedl, že právní řád České republiky zná řadu případů, kdy zvláštní zákon vylučuje použití správního řádu a celá řada postupů orgánů veřejné správy stojí mimo úpravu obsaženou ve správním řádu. „Důvodem jsou zejména takové jejich zvláštnosti, podmíněné projednáváním věcmi, které zabraňují vycházet ze správního řádu jako celku“. Oblast ochrany utajovaných skutečností prý je specifickou problematikou – s ohledem na prioritu této ochrany – a tuto skutečnost je prý nutno respektovat.

VII.

Ještě předtím, než se Ústavní soud zabýval podaným návrhem meritorně, zaměřil se na otázku, zda jsou pro takové projednání dány všechny předpoklady formální.

Ústavní soud shledal, že v daném případě důvod k zahájení řízení o tzv. konkrétní kontrole norem podle ustanovení § 64 odst. 1 písm. d) ve spojení s ustanovením § 74 zákona č. 182/1993 Sb. dán byl, neboť napadená zákonná ustanovení byla v souzených věcech příslušnými orgány státní moci skutečně aplikována, tedy jejich uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem obou ústavních stížností.

Ústavní soud se dále zabýval otázkou, zda zákon č. 148/1998 Sb. byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem podle ustanovení § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb.

V tomto směru z těsnopisecké zprávy o schůzi Poslanecké sněmovny (2. volební období, sv. 25, 2. díl, str. 572) zjistil, že Poslanecká sněmovna zákon č. 148/1998 Sb. schválila na své schůzi konané dne 20. 5. 1998, když ze 174 přítomných poslanců se pro schválení návrhu vyslovilo 140 poslanců a 33 hlasovalo proti. Z těsnopisecké zprávy ze 4. schůze Senátu konané ve dnech 11., 12. a 18. 6. 1998 bylo dále prokázáno, že zákon č. 148/1998 Sb. byl schválen většinou hlasů 51 senátorů (pro) a 5 senátorů hlasovalo proti jeho přijetí za přítomnosti 73 senátorů.

Ústavní soud proto konstatuje, že zákon č. 148/1998 Sb. byl řádně přijat a vydán Parlamentem České republiky v mezích jeho Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem podle § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb. Po přijetí byl zákon č. 148/1998 Sb. podepsán prezidentem republiky a řádně publikován v části 52 Sbírky zákonů ze dne 2. 7. 1998. Tento zákon nabyl účinnosti prvním dnem čtvrtého kalendářního měsíce po dni jeho vyhlášení, tzn. dnem 1. 11. 1998.

Ústavní soud dále shledal, že po podání ústavních stížností spojených s návrhy na zrušení některých ustanovení zákona č. 148/1998 Sb. byl tento zákon změněn zákony č. 363/2000 Sb. a č. 60/2001 Sb. (poznámka: dřívější novely, které nabyly účinnosti ještě před podáním ústavní stížnosti, jsou citovány v záhlaví). Protože se však tato změna napadených ustanovení zákona č. 148/1998 Sb. nedotkla, nepozbyla (napadená ustanovení) před skončením řízení u Ústavního soudu platnost, takže nebyl dán důvod pro zastavení řízení podle § 67 zákona č. 182/1993 Sb.

VIII.

Při úvahách, zda napadená ustanovení zákona č. 148/1998 Sb. jsou ústavně konformní, vycházel Ústavní soud především z následujících myšlenek obecnější povahy.

- A. Účelem zákona č. 148/1998 Sb. je vymezení skutečností, které je nutno v zájmu České republiky utajovat, způsob jejich ochrany, působnost a pravomoc orgánů státu při výkonu státní správy v oblasti ochrany utajovaných skutečností, povinností orgánů státu, práva a povinnosti fyzických a právnických osob a odpovědnost za porušení zákonem stanovených povinností (§ 1). To znamená, že i při posuzování jednotlivých ustanovení a právních institutů v tomto zákoně obsažených je nutno respektovat jejich účel a význam z hlediska účelu a smyslu tohoto zákona jako celku, nikoliv jen izolovaně.
- B. V některých svých dřívějších rozhodnutích Ústavní soud opakovaně judikoval, že jednotlivá základní práva je – v obecné rovině – zapotřebí hodnotit podle principu vyváženosti, jelikož v konkrétním případě by absolutizací jednoho základního práva mohlo zároveň dojít k současnému porušení základního práva jiného (typicky např. vztah mezi právem na ochranu osobnosti a právem na svobodu projevu). Princip vzájemné vyváženosti některých základních práv a svobod je odrazem nutné vyváženosti jednotlivých individuálních a kolektivních zájmů, mezi kterými existuje (či může existovat) potencionální či otevřené napětí a jehož projevem může být akcentování ochrany jednoho či druhého základního práva. V daném případě Ústavní soud rovněž shledal, že existuje vztah jisté tense mezi zájmem jednotlivce na straně jedné (např. mezi jeho právem na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života a právem na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o jeho osobě podle čl. 10 odst. 2 a 3 Listiny) a zájmem státu na straně druhé. Tento zájem České republiky je definován v ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 148/1998 Sb. jako „zachování ústavnosti, svrchovanosti, územní celistvosti, zajištění obrany státu, veřejné bezpečnosti, ochrana důležitých ekonomických a politických zájmů, práv a svobod fyzických a právnických osob a ochrana života nebo zdraví fyzických osob“.
- C. Ústavní soud zastává názor, že při střetu uvedených dvou hodnot nelze přirozeně abstrahovat od bezpečnostních zájmů státu, které je třeba respektovat. Je totiž zřejmé, že výše definovaný státní zájem představuje zájem existenční, který legitimizuje určité omezení privátní sféry jedince; ostatně ve svém důsledku je to stát, jenž postavení jedince chrání. Jestliže Ústavní soud judikoval, že ústava moderního demokratického právního státu představuje společenskou smlouvu, založenou na minimálním hodnotovém a institucionálním konsensu (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 33/97, Ústavní soud České republiky: Sbírka nálezů a usnesení, sv. 9, str. 407), lze pod tímto pojmem mimo jiné chápat jak zájem státu, tak i jím chráněných osob na jeho vlastní bezpečné existenci; k ochraně tohoto zájmu musí stát disponovat příslušnými nástroji. Jedním z nich je i oblast ochrany utajovaných skutečností.
- D. Z uvedené myšlenky, že je třeba respektovat bezpečnostní zájmy státu, nelze ovšem dovozovat, že se stát vůči svým občanům může chovat svévolně a že může přistupovat k omezování základních práv nad nezbytně nutnou míru. I zde totiž platí obecné principy zakotvené v Listině, že každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá (čl. 2 odst. 3), že při porušování ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu a že taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena (čl. 4 odst. 4). To znamená,

že při omezení základních práv a svobod musí stát respektovat jak formální podmínky omezení (tzn. „zákonem“), tak také podmínky materiální (tzn. podstatu a smysl základních práv).

- E. Koncepce zákona č. 148/1998 Sb. je založena na principu, že s utajovanými skutečnostmi se může seznámat pouze fyzická osoba, která je nezbytně nutně potřebuje k výkonu své činnosti a bylo jí vydáno osvědčení nebo bezpečnostní oprávnění (pokud tento zákon nestanoví jinak) a je určenou osobu. Splnění těchto podmínek je předpokladem pro výkon povolání, kde je nezbytné seznamovat se s utajovanými skutečnostmi (§ 17). To znamená, že přístup k utajovaným skutečnostem stát umožňuje pouze velmi omezenému okruhu osob, a to vždy podle funkčního kritéria, to znamená pouze tehdy, jestliže to příslušná osoba potřebuje k výkonu své činnosti. S ohledem na důležitost utajovaných skutečností je proto přirozené, že zákon na tyto osoby klade určité požadavky, které musí splňovat. Jinak řečeno, omezením přístupu k utajovaným skutečnostem pouze na osoby, které splňují zákonem stanovené podmínky, se stát snaží (a musí snažit) o ochranu svých výše definovaných zájmů. Tento cíl pokládá Ústavní soud za plně legitimní.
- F. Lze tedy zajisté dovozovat, že samotné stanovení přiměřených zákonných požadavků na osoby, které mají k utajovaným skutečnostem přístup, nelze považovat za protiústavní. Jak totiž např. judikoval – v poněkud jiné souvislosti – i Evropský soud pro lidská práva (dále jen „Soud“), zaměstnanci státu jsou držiteli části suverenity státu, který má „legitimní zájem vyžadovat od těchto zaměstnanců zvláštní pouto důvěry a loajality“. Proto také podle názoru Soudu jsou z pole působnosti čl. 6 odst. 1 Úmluvy vyloučeny spory zaměstnanců státu, „jejichž zaměstnání je charakteristické specifickými činnostmi veřejné správy v míře, v jaké tato správa jedná jako držitelka veřejné moci pověřené ochranou obecných zájmů státu nebo jiných veřejných společenství. Zjevný příklad takových činností představují ozbrojené síly a policie“ (srov. Pellegrin proti Francii, Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva č. 1/2000, str. 7 a násl.).
- G. Soud však rovněž opakovaně judikoval, že vnitrostátní právo musí poskytovat určitou ochranu proti svévolným zásahům státních orgánů, přičemž nebezpečí svévolnosti vyvstává obzvlášť 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 poskytli adekvátní ochranu proti svévoli“ (viz 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).
- H. Při výkladu čl. 26 Listiny, jehož porušení se navrhovatelé především dovolávají, je nutno mít na zřeteli, že podle čl. 41 odst. 1 Listiny je možno se práv zakotvených v čl. 26 domáhat „pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí“. Zákonodárce má proto relativně širokou dispozici pro konkrétní vymezení obsahu a způsobu realizace tohoto článku. Nicméně i v tomto případě je vázán ústavními maximami, z nichž hlavní v tomto smyslu představuje čl. 4 odst. 4 Listiny, podle něhož „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.“. Jinak řečeno, ani zmíněná relativní volnost zákonodárce vyplývající z čl. 41 odst. 1 nemůže vést k tomu, aby formou zákona porušil podstatu a smysl čl. 26 Listiny zaručujícího v odstavci 1 každému právo na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu, jakož i právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost.

Zmíněnými obecnějšími úvahami byl Ústavní soud veden také při hodnocení ústavnosti napadených ustanovení zákona č. 148/1998 Sb.

IX.

K návrhu Mgr. J. T. na zrušení části ustanovení § 23 odst. 2 zákona č. 148/1998 Sb. ve slově „zejména“ Ústavní soud uvádí následující:

1. Text ustanovení § 23 odst. 2, ve znění platném v době vydání napadených rozhodnutí, zní:

„Za bezpečnostní riziko se považuje zejména

- a) činnost proti zájmům České republiky a proti zájmům, k jejichž ochraně se Česká republika zavázala,
- b) činnost směřující k potlačování lidských práv nebo svobod, případně podpora takové činnosti,
- c) styk s osobou, která po 1. lednu 1990 vyvíjela nebo vyvíjí činnost proti zájmům České republiky, případně se pohybuje v prostředí osob, které takovou činnost vyvíjejí,
- d) chování a způsob života, který může mít vliv na ovlivnitelnost, důvěryhodnost nebo schopnost utajovat skutečnosti,
- e) skutečnost, která může vést k vydíratelnosti,

- f) pravomocné odsouzení neuvedené ve výpisu z evidence Rejstříku trestů,
- g) probíhající trestní stíhání, nebo
- h) užívání jiné identity.“

Text ustanovení § 23 odst. 2, ve znění zákona č. 363/2000 Sb., zní:

„Za bezpečnostní riziko se považuje zejména

- a) činnost proti zájmům České republiky a proti zájmům, k jejichž ochraně se Česká republika zavázala,
- b) činnost směřující k potlačování lidských práv nebo svobod, případně podpora takové činnosti,
- c) styk s osobou, která po 1. lednu 1990 vyvíjela nebo vyvíjí činnost proti zájmům České republiky, případně se pohybuje v prostředí osob, které takovou činnost vyvíjejí,
- d) chování a způsob života, který může mít vliv na ovlivnitelnost, důvěryhodnost nebo schopnost utajovat skutečnosti,
- e) skutečnost, která může vést k vydíratelnosti, nebo
- f) užívání jiné identity.“

2. Z uvedeného je zřejmé, že citovaná novela zákona o ochraně utajovaných skutečností napadené slovo „zejména“ v ustanovení § 23 odst. 2 zákona č. 148/1998 Sb. nijak nezměnila a že k zásadní změně nedošlo ani z hlediska obsahu tohoto ustanovení, ani z hlediska jeho kontextu. Podstatou citovaného ustanovení je totiž výčet jednotlivých bezpečnostních rizik. Význam slova „zejména“ v návěti tohoto ustanovení zjevně znamená, že výčet jednotlivých bezpečnostních rizik není taxativní, nýbrž demonstrativní. Stěžovatel Mgr. J. T. proto namítá, že s ohledem na toto slovo zákon výslovně předpokládá existenci dalších podmínek, které nejsou v zákoně výslovně zakotveny.

3. Ústavní soud konstatuje, že jedním ze základních principů, který musí zákonodárství v demokratickém právním státu podle čl. 1 Ústavy splňovat, je princip předvídatelnosti zákona. Jinak řečeno, pouze zákon, jehož důsledky jsou jasně předvídatelné, splňuje podmínky kladené na fungování materiálně chápaného demokratického právního státu. V souzeném případě však tomu tak není.

Ústavní soud si je vědom toho, že s ohledem na danou situaci měl zákonodárce nelehký úkol zobecnit možné formy činností, které jsou bezpečnostně rizikové tak, aby na jedné straně nebyly příliš kazuistické, leč aby na druhé straně nebyly příliš obecné a neurčité (srov. citované vyjádření Poslanecké sněmovny a do určité míry i vyjádření BIS). Zákonné vymezení bezpečnostních rizik proto nesporně musí být natolik obecné, aby umožňovalo náležité uvážení příslušného státního orgánu a především případné podřazení konkrétního případu pod určité bezpečnostní riziko. Oproti tomu však nelze opomenout ani skutečnost, že smyslem bezpečnostní prověrky je právě zjišťování, zda se u prověřované osoby některé z bezpečnostních rizik skutečně nevyskytuje. Je proto zřejmé, že vymezení bezpečnostních rizik bezprostředně souvisí i se zaměřením bezpečnostní prověrky a především s jejím rozsahem, přičemž její samotné provedení představuje zásah do osobnostních práv podle čl. 10 Listiny. Není proto možné akceptovat takovou zákonnou úpravu, která umožňuje prověrku existence jakéhokoliv, i domnělého, a nikoliv reálného bezpečnostního rizika, které není v zákoně uvedeno.

Ústavní soud respektuje skutečnost, že vymezení bezpečnostních rizik musí být značně obecné, neboť je zřejmé, že význam jednotlivých konkrétních bezpečnostních rizik se časem může měnit a že je dokonce myslitelné, že některá bezpečnostní rizika se objeví zcela nově a naopak některá svým významem ustoupí do pozadí. Zákonodárce tuto určitou dynamiku zmíněných procesů musí brát v úvahu a obecnost vymezení bezpečnostních rizik je proto plně namístě a v souladu se zmíněným zájmem státu. Zároveň však tento zájem státu nemůže sahát tak daleko, že by legitimizoval vytvoření prostoru pro bezpečnostní rizika, jež by konstituovala nikoliv zákonodárná moc, nýbrž toliko příslušné státní orgány spadající svojí povahou do moci exekutivní. Jinak řečeno, ústavně přípustné je pouze zákonné obecné vymezení bezpečnostních rizik, v jehož širším rámci bude ponechán dostatečný prostor pro uvážení příslušných orgánů, nikoliv však zákonné poskytnutí prostoru pro vytváření bezpečnostních rizik zcela nových, které zákonodárce nesankcionoval. Nepředvídatelností důsledků citovaného zákona ve sledovaném smyslu se otevírají možnosti pro potencionální svévoli příslušných orgánů, což je v demokratickém právním státu nepřipustné.

Jestliže tedy NBÚ ve svém vyjádření k návrhu tvrdí, že posuzování míry bezpečnostních rizik musí odpovídat různorodosti rizik u jednotlivých osob v závislosti na jejich funkci, či jestliže BIS ve svém vyjádření uvádí, že případný taxativní výčet bezpečnostních rizik „by nutně musel být téměř bez konce“ (neboť praxe by prý neustále objevovala další bezpečnostní rizika), lze podle názoru Ústavního soudu dovozovat, že náležitou individualizaci hodnocení bezpečnostních rizik může přijatelně zajistit již jejich obecné zákonné vymezení, nikoliv však pouze jejich demonstrativní výčet, který odporuje principu předvídatelnosti a určitosti zákona.

Ústavní soud proto usuzuje, že část ustanovení § 23 odst. 2 zákona č. 148/1998 Sb. ve slovu „zejména“ je v rozporu s ustanovením čl. 1 Ústavy.

4. Ústavní soud však především poukazuje na to, že napadené ustanovení je ve slovu „zejména“ – z obdobných důvodů, jak je uvedeno výše – v rozporu s čl. 26 odst. 2 Listiny. Podle tohoto ustanovení totiž zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností. Smysl tohoto ustanovení tedy spočívá zejména v tom, že umožňuje zákonodárci výkon určitých povolání nebo činností omezit, popř. podmínit, a to formou zákona. Přitom je však zřejmé, že zákonné podmínění či omezení výkonu určitých povolání nebo činností musí být stanoveno jednoznačně a předvídatelně a že nemůže poskytovat prostor pro případnou svévoli ze strany státního orgánu, který by mohl stanovit další, zákonem výslovně neuvedené podmínky či omezení. Nutnost vymezení transparentních a předvídatelných podmínek pro výkon určitých povolání již v zákoně je dána především tím, že citovaný článek Listiny jednoznačně zmocňuje toliko zákonodárce – nikoliv jiné státní orgány – ke stanovení bližších podmínek a omezení určitých povolání nebo činností. V daném případě však zákonodárce demonstrativním výčtem bezpečnostních rizik otevřel prostor pro stanovení omezení dalších, a delegoval tak de facto právo určení dalších podmínek moci exekutivní, což je zjevně v rozporu s podstatou citovaného článku. Ústavní soud proto shledal, že napadeným ustanovením stanovený demonstrativní výčet bezpečnostních rizik – a to za situace, kdy existence bezpečnostního rizika ve svých důsledcích může znamenat nemožnost výkonu určitého povolání nebo funkce – vytvořil prostor pro (možné) svévolné, a nikoliv předem jasné stanovené omezení výkonu určitých povolání a činností, což odporuje podstatě a smyslu čl. 26 odst. 2 Listiny.

Pro úplnost Ústavní soud upozorňuje i na čl. 1 odst. 2 Evropské sociální charty, podle něhož se smluvní strany zavazují účinně chránit právo pracovníka vydělávat si na své živobytí ve svobodně zvoleném zaměstnání, na čl. 15 odst. 1 Charty základních práv Evropské unie („Každý má právo zaměstnat se a vykonávat povolání, které si svobodně vybral nebo přijal.“) a na její čl. 52 odst. 1 („Každé omezení využívání práv a svobod deklarovaných v této Chartě musí vycházet jen ze zákona, který respektuje jádro těchto svobod a práv. Při respektování zásady proporcionality mohou být zmíněná omezení provedena jen tehdy, jsou-li nezbytná a odpovídají-li opravdu obecnému zájmu Unie nebo vyplývají-li z nutnosti ochrany práv a svobod jiných osob.“). Z citovaných ustanovení je zřejmé, že garance svobodné volby zaměstnání je nejen součástí vnitrostátního katalogu lidských práv, nýbrž že je silně reflektována i na úrovni mezinárodního práva.

X.

K návrhu JUDr. V. R. na zrušení třetí věty ustanovení § 36 odst. 3 zákona č. 148/1998 Sb. Ústavní soud uvádí následující:

1. Text celého ustanovení § 36 odst. 3 zní:

„V případě, že Úřad bezpečnostní prověrkou ověří, že navrhovaná osoba nesplňuje některou z podmínek uvedených v § 18 odst. 2, osvědčení nevydává a tento výsledek navrhované osobě oznámí. Nesplňuje-li navrhovaná osoba podmínky pro vydání osvědčení pro požadovaný stupeň utajení, vydá Úřad osvědčení pro takový stupeň utajení, pro který navrhovaná osoba splňuje podmínky. Důvody nevydání osvědčení Úřad v oznámení neuvádí.“

2. Napadené ustanovení upravuje případy, kdy Úřad na základě provedené bezpečnostní prověrky dospěje k závěru, že prověřovaná osoba nesplňuje některou z podmínek uvedených v § 18 odst. 2 zákona č. 148/1998 Sb., z toho důvodu navrhované osobě nevydává osvědčení a tento výsledek jí oznámí. Stěžovatel napadá třetí větu citovaného ustanovení, podle níž důvody nevydání osvědčení Úřad v oznámení neuvádí.

Podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona č. 148/1998 Sb. podmínky pro vydání osvědčení navrhované osobě pro stupně utajení „Důvěrné“, „Tajné“ nebo „Přísně tajné“ splňuje osoba, která splňuje kumulativní podmínky podle odstavce 1; tzn. je státním občanem České republiky, je způsobilá k právním úkonům, dosáhla požadovaného věku a je bezúhonná (splnění podmínek podle citovaného odstavce 1 postačují pro stupeň utajení „Vyhrazené“); pro vydání osvědčení pro stupně utajení podle odstavce 2 citovaného ustanovení (tj. stupeň „Důvěrné“, „Tajné“, „Přísně tajné“) je dále nutno, aby byla osoba osobnostně způsobilá a bezpečnostně spolehlivá. Je tedy zřejmé, že v případě nesplnění některé z uvedených podmínek podle nynější úpravy nemůže být navrhované osobě vydáno osvědčení, přičemž v oznámení o nevydání osvědčení jí nejsou důvody tohoto rozhodnutí sděleny.

3. Jak již vyplývá z předcházejících úvah, Ústavní soud v souzené věci plně respektuje 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. Ústavní soud si je rovněž plně vědom toho, že řádné a podrobné odůvodnění oznámení o nevydání osvědčení by v některých případech mohlo státní zájmy, popřípadě zájmy třetích osob vážným způsobem ohrozit. Nicméně ani v tomto – značně specifickém – případě nelze

na ochranu základních práv jednotlivce rezignovat. Nynější dikce napadeného ustanovení totiž ve svých důsledcích vede i k tomu, že důvody nevydání osvědčení nejsou navrhované osobě sdělovány v žádném případě, a to ani tehdy, jestliže by tím zjevně nebyly poškozeny ani důležité zájmy státu, ani zájmy třetích osob. Důvodem nevydání osvědčení podle citovaného zákonného ustanovení může totiž být např. skutečnost, že navrhovaná osoba není státním občanem České republiky, není způsobilá k právním úkonům, nedosáhla požadovaného věku nebo není bezúhonná, což zjevně nejsou informace, jež by bylo opodstatněné (před navrhovanou osobou) zatajovat. Ostatně podle názoru Ústavního soudu není vždy namíste navrhované osobě nesdělovat ani důvody, proč nebyla shledána osobou osobnostně nezpůsobilou nebo bezpečnostně nespolehlivou, jelikož ne vždy – z povahy věci dokonce spíše výjimečně – sdělení těchto důvodů může vést ke skutečnému ohrožení zmíněných zájmů (srov. např. osobnostní způsobilost podle ustanovení § 22, spočívající v psychologickém vyšetření navrhované osoby, a v některých případech i bezpečnostní spolehlivost podle ustanovení § 23 zákona č. 148/1998 Sb.). Nelze totiž přehlédnout ani skutečnost, že v důsledku nynější zákonné úpravy je navrhované osobě prakticky znemožněno odstranit důvody, pro které jí nebylo vydáno osvědčení, a to i v těch případech, kdy by je odstranit mohla a kdy by jejich oznámení ani zájmy státu, ani zájmy třetích osob neohrožilo. Přitom je zřejmé, že důsledky nevydání osvědčení se v osobnostní sféře navrhované osoby projeví velmi citelně, a to jak z hlediska právního (např. odvolání z funkce, výpovědní důvod atp.), tak i faktického (např. negativní reakce spolupracovníků a osob blízkých).

Jak již totiž uvedl Ústavní soud výše, jedním ze základních principů materiálního právního státu musí být respektování zásady předvídatelnosti zákona a vyloučení prostoru pro případnou svévoli ze strany exekutivní moci. Podle čl. 26 odst. 2 Listiny sice zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností, avšak je zřejmé, že rovněž tyto podmínky a omezení musí být transparentní a předvídatelné a že každý, o jehož právech je rozhodováno, by měl mít možnost se proti zásahům do svých práv náležitě bránit. Pokud však podle napadeného ustanovení zákona exekutivní správní orgán (tzn. Úřad) nikdy neuvádí důvody nevydání osvědčení, a navrhovaná osoba tedy vůbec nemusí vědět či dokonce ani tušit, zda a proč byla např. shledána osobou osobnostně nezpůsobilou nebo osobou bezpečnostně nezpůsobilou, a to navíc za situace, kdy zákonná formulace bezpečnostních rizik i nadále (tzn. i po zrušení části ustanovení § 23 odst. 2 zákona č. 148/1998 Sb. Ústavním soudem) zůstává značně obecná, musel Ústavní soud dospět k závěru, že napadené ustanovení je se zmíněnými principy materiálního právního státu a tedy i s čl. 1 Ústavy a s čl. 26 odst. 2 Listiny v rozporu. Ze všech těchto důvodů tedy nelze připustit – což stanoví dnešní zákon – absolutní a bezvýjimečný zákaz uvádění důvodů v oznámení o nevydání osvědčení. Na druhé straně je přirozeně třeba reflektovat legitimní veřejný zájem na ochraně utajovaných skutečností a neuvádět (do oznámení o nevydání osvědčení) zejména takové důvody, jejichž zveřejnění by takový zájem ohrožovalo, popř. by se dotýkalo oprávněných zájmů třetích osob. Je na zákonodárci, aby – se zřetelem na tyto úvahy – v nové zákonné úpravě našel vhodnou cestu, která by ústavně konformním způsobem soukromý zájem (žadatele) i zájem veřejný reflektovala a sladila.

XI.

K návrhu JUDr. V. R. na zrušení věty první ustanovení § 73 odst. 1 zákona č. 148/1998 Sb. Ústavní soud uvádí:

1. Text ustanovení § 73 odst. 1 zní:

„Na rozhodování podle tohoto zákona se nevztahuje zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), s výjimkou rozhodování o pokutách podle § 71 a 72. Na rozhodování o pokutách se nevztahují ustanovení části čtvrté oddíl dva a tři a části páté zákona č. 71/1967 Sb.“

2. Navrhovatel JUDr. V. R. se domnívá, že napadené ustanovení vylučující rozhodování podle zákona č. 148/1998 Sb. z působnosti správního řádu je v rozporu s čl. 26 odst. 2, s čl. 36 Listiny a s čl. 6 odst. 1 Úmluvy. To proto, že za dané situace prý dochází k odnětí možnosti (navrhovateli) vykonávat své povolání, a protože bezpečnostní prověrka je podmínkou výkonu některých povolání, musí být navrhované osobě poskytnut účinný prostor pro obranu jejích práv.

3. K tomu Ústavní soud uvádí, že v oblasti správního práva procesního existuje řada případů, na něž správní řád nedopadá, což ve svém vyjádření správně uvádí i NBÚ. Správní řád totiž představuje obecný procesně právní předpis, který svojí povahou nemusí odpovídat všem formám správních řízení; v konkrétním případě se proto může jevit – podle povahy věci – jako užitečné upravit některé typy správních řízení zvláštním způsobem. Ústavní soud přitom konstatuje, že – z ústavněprávního hlediska – je zásadně v dispozici zákonodárce, které z forem správních řízení ponechá úpravě podle správního řádu a která správní řízení bude regulovat způsobem specifickým. Úkolem Ústavního soudu totiž není hodnotit vhodnost či účelnost zvolené právní úpravy, nýbrž toliko její ústavnost.

Rovněž v souzené věci Ústavní soud shledal, že způsob provedení bezpečnostní prověrky fyzických osob a také jiná řízení podle zákona č. 148/1998 Sb. jsou ze zřejmých důvodů upravena specifickým způsobem a že se na ně proto – vyjma rozhodování o pokutách podle ustanovení § 71 a 72 zákona č. 148/1998 Sb. – správní řád nevztahuje. V případě bezpečnostní prověrky fyzické osoby je procesní úprava provedena takovým způsobem, že Úřad navrhované osobě buď doručí osvědčení (§ 36 odst. 1) nebo jí vydá oznámení o tom, že nesplňuje některou z podmínek podle § 18 zákona (§ 36 odst. 3). Toto oznámení představuje zvláštní druh správního rozhodnutí, které může navrhovaná osoba ve lhůtě 15 dnů napadnout formou písemné stížnosti k řediteli Úřadu, který ji přezkoumá a buď stížnosti vyhověl nebo ji zamítne. Toto rozhodnutí ředitele Úřadu se stěžovateli rovněž oznámí písemně (viz § 75 odst. 1 a násl. zákona). Podle ustálené judikatury Ústavního soudu totiž není rozhodující, jak je příslušné rozhodnutí označeno, nýbrž zda reálně zasahuje do právní sféry jedince. Označení „rozhodnutí“ je označením technickým, a předpokladem naříkatelnosti proto není forma, ale jeho obsah (srov. např. usnesení sp. zn. III. ÚS 16/96, Ústavní soud České republiky: Sbírka nálezů a usnesení, sv. 7, str. 327 – 328; obdobně rovněž Bureš/Drápal/Mazanec, Občanský soudní řád – komentář, 5. vyd., C. H. Beck 2001, str. 1041 – 1042).

Je zřejmé, že zákon č. 148/1998 Sb. stanoví v případě provádění bezpečnostních provereí fyzických osob (což byl případ obou navrhovatelů) zvláštní úpravu správního řízení, která se odlišuje od řízení upraveného v obecném správním řádu. Jak však vyplývá již z uvedených úvah, samotné vynětí tohoto typu správního řízení z obecné úpravy podle správního řádu nelze považovat za rozporné s citovanými ústavními kautelami, neboť za určující – z ústavněprávního hlediska – je nutno pokládat toliko to, zda toto zvláštní řízení šetří ústavně zaručená základní práva dotčených osob, či nikoliv. Právě v tomto směru však Ústavní soud neshledal námitky navrhovatele JUDr. V. R. důvodnými, neboť vynětí tohoto typu řízení z obecné procesní úpravy právu na spravedlivý proces, právu na svobodný výběr povolání, popř. jiným ústavním principům neodporuje. Pokud by totiž Ústavní soud dospěl k závěru opačnému, musel by vycházet ze stanoviska – ve svých důsledcích zjevně absurdního – že jakákoliv úprava správního řízení vybočující z působnosti správního řádu je již z tohoto důvodu protiústavní. Rovněž rozpor s čl. 26 odst. 2 Listiny v daném případě nemůže být dán, protože napadené ustanovení upravuje „toliko“ vynětí režimu řízení podle zákona č. 148/1998 Sb. z působnosti správního řádu, zatímco čl. 26 odst. 2 Listiny stanoví, že zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností. Je zřejmé, že mezi oběma ustanoveními neexistuje přímá obsahová návaznost a že tedy již z tohoto důvodu mezi nimi nemůže existovat – navrhovatelem JUDr. V. R. tvrzený – rozpor.

XII.

K návrhu Mgr. J. T. i JUDr. V. R. na zrušení ustanovení § 73 odst. 2 zákona č. 148/1998 Sb. Ústavní soud uvádí:

1. Text napadeného ustanovení zní:

„Rozhodnutí, opatření a jiné úkony podle tohoto zákona nepodléhají soudnímu přezkumu, s výjimkou rozhodnutí o pokutách.“

2. Stěžovatelé se domnívají, že citované ustanovení je v rozporu s čl. 26 a s čl. 36 odst. 2 Listiny, s čl. 4 Ústavy a s čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Podle čl. 26 odst. 1 Listiny má každý právo na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu, jakož i právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost. Odstavec 2 stejného článku stanoví, že zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností (odstavce 3 a 4 na případ stěžovatelů zjevně nedopadají). Podle čl. 36 odst. 2 Listiny se může ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. Podle čl. 4 Ústavy jsou základní práva a svobody pod ochranou soudní moci. Do stejné oblasti směřuje i čl. 6 odst. 1 Úmluvy zaručující právo každého, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným tribunálem zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu.

3. Ústavní soud v první řadě konstatuje, že čl. 36 odst. 2 Listiny (a obdobně rovněž čl. 6 odst. 1 Úmluvy) představuje obecnou garanci práva na spravedlivý proces, a tedy i soudního přezkumu rozhodnutí orgánů veřejné správy, leč zároveň poskytuje zákonodárci prostor, aby soudní přezkum zákonnosti rozhodnutí orgánů veřejné správy zákonem vyloučil. Ani formou zákona však není možno vyloučit přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. Rovněž čl. 4 Ústavy se vztahuje k základním právům a svobodám, a to v tom smyslu, že garantuje jejich ochranu soudní mocí.

Ústavní soud proto shledal, že podstata souzené věci spočívá v tom, zda rozhodnutí o vydání či nevydání

osvědčení ke styku s utajovanými skutečnostmi je rozhodnutím týkajícím se základních práv a svobod podle Listiny, či nikoliv. Ústavně konformní je totiž pouze taková zákonná úprava, jež vyloučí soudní přezkum rozhodnutí veřejné správy, která svojí povahou do oblasti základních práv a svobod podle Listiny nespadá. Jestliže by zákon vyloučil soudní přezkum i u těch rozhodnutí, která do ústavně zaručených základních práv nebo svobod zasahují, zřetelně by již hranice ústavnosti překročil.

4. Navrhovatelé tvrdí, že v důsledku napadených rozhodnutí ztratili možnost dále vykonávat svá dřívější povolání a že rozhodování o vydání či nevydání bezpečnostního osvědčení je současně rozhodováním o přístupu k výkonu určitého povolání, které by nemělo být vyloučeno ze soudního přezkumu. Z obsahu obou návrhů je tedy zřejmé, že za základní právo, které by podle čl. 36 odst. 2 Listiny nemělo být vyloučeno ze soudního přezkumu, považují stěžovatelé čl. 26 odst. 1 Listiny, podle něhož má každý právo na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu, jakož i právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost.

Skutečnost, že nevydání bezpečnostního osvědčení může vést až ke ztrátě určitého povolání, vyplývá z ustanovení § 17 odst. 2 zákona č. 148/1998 Sb., z něhož je zřejmé, že předpokladem pro výkon povolání, kde je nezbytné seznamovat se s utajovanými skutečnostmi, je vydání osvědčení nebo bezpečnostního oprávnění. Jestliže příslušné osobě osvědčení nebo bezpečnostní oprávnění vydáno není, je z povahy věci zjevné, že již nadále nemůže své původní povolání vykonávat a že může dojít např. k přerazení této osoby na jiné místo (pokud to je možné), k odvolání z funkce nebo např. i k jejímu propuštění ze služebního poměru či k ukončení pracovního vztahu. Je proto nasnadě, že rozhodnutí o nevydání osvědčení ke styku s utajovanými skutečnostmi představuje citelný zásah do příslušného pracovního (popř. služebního) poměru, a tedy – ve svých důsledcích – i do základního práva na svobodnou volbu povolání podle čl. 26 odst. 1 a 2 Listiny. Podle odstavce 2 citovaného ustanovení zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností. Právě takovou podmínkou a zároveň i omezením ve výkonu určitých povolání je nutnost bezpečnostní prověrky, takže je proto zřejmé, že i tato – značně specifická – oblast pod garance práva na spravedlivý proces spadá (srov. čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny).

5. Podle přesvědčení Ústavního soudu (a v souladu s výše uvedenými obecnějšími východisky) sice představuje ochrana utajovaných skutečností a podmínky kladené na osoby, jež s těmito skutečnostmi budou nakládat, natolik specifickou oblast, že ani z ústavněprávního hlediska není možné garantovat všechna procesní práva těchto osob v takové míře, jako tomu je u profesí jiných a u pracovních sporů jejich zaměstnanců. Na druhé straně však ani specifika ochrany utajovaných skutečností nemohou vést k vědomé rezignaci na ústavní ochranu práv prověřovaných osob. Jestliže tedy čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy zaručují každému základní právo na spravedlivý proces a jestliže ze soudního přezkumu nesmí být vyloučen přezkum rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny, musí zákonodárce i v tomto případě garantovat přezkum správních rozhodnutí nezávislým soudním orgánem, byť nelze vyloučit nikoli běžný typ řízení, který bude jednotlivé případy dostatečně diferencovat. Ústavní soud se domnívá, že tyto případy je zřejmě třeba řešit zvláštní procesní úpravou, jelikož specifikům dané věci zjevně nekoresponduje obecná procesní úprava provedená ve stávajícím občanském soudním řádu, popřípadě ve správním řádu.

6. Nynější právní úprava totiž ve svých důsledcích znamená, že v procesu provádění bezpečnostní prověrky dochází ke značné koncentraci moci u jediného orgánu exekutivy, přičemž jeho rozhodnutí může citelně zasáhnout do individuální sféry prověřované osoby. Úřad provádějící bezpečnostní prověrku, jehož úkolem je ověření podmínek pro vydání osvědčení – a který tedy v tomto směru realizuje určitou „službu“ státu a jednoznačně reprezentuje jeho zájmy – totiž zároveň rozhoduje o vydání správního rozhodnutí i o opravném prostředku proti němu. Za situace, kdy neexistuje přezkum nezávislým a nestranným orgánem, je prověřovaná osoba prakticky podrobena vůli jediné instituce, kterou již z povahy věci nelze považovat za nezávislou či nestrannou (srov. též např. ustanovení § 7 odst. 2 a 3 zákona č. 148/1998 Sb.). Je proto zřejmé, že napadená zákonná úprava (tj. § 73 odst. 2 zákona č. 148/1998 Sb.) v zásadě odporuje samotnému smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny (a ostatně i čl. 6 odst. 1 Úmluvy a čl. 4 Ústavy), jenž spočívá v tom, že rozhodování o zásadních otázkách týkajících se individuální sféry jedince, prováděné správním orgánem, musí být podrobeno přezkumu nezávislým a nestranným orgánem, kterým je zpravidla soud. Ústavní soud se proto nemůže – v obecné poloze – ztotožnit s právním názorem BIS obsaženým v jejím vyjádření k návrhu, podle něhož by případný soudní přezkum v této oblasti byl v rozporu s principem dělby moci. Podle mínění Ústavního soudu je totiž zapotřebí pečlivě odlišovat mezi rozhodováním o tom, kdo bude osvědčen a určen ke styku s utajovanými informacemi, což skutečně přísluší moci exekutivní, a mezi případnou soudní kontrolou tohoto procesu, což – z ústavněprávního hlediska – může vykonávat toliko nezávislá moc soudní. Ústavní soud respektuje skutečnost, že s ohledem na specifika a význam rozhodování ve věcech utajovaných skutečností, kdy je velmi zřetelný bezpečnostní zájem státu, není možné vždy garantovat všechny běžné procesní záruky spravedlivého procesu (např. veřejnost jednání). Nicméně i v tomto typu řízení je úkolem zákonodárce umožnit zákonnou formou realizaci přiměřených záruk na ochranu

soudem (či jiným nezávislým a nestranným tribunálem ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy) byt – podle povahy věci a s přihlédnutím k charakteru příslušné funkce – na ochranu i značně zvláštní a diferencovanou.

Ústavní soud při posouzení ústavnosti vyloučení soudního přezkumu podle napadeného ustanovení nemohl přehlédnout ani celkový kontext zákona č. 148/1998 Sb. To znamená, že vyloučení soudního přezkumu je nutno z ústavněprávního hlediska vnímat ještě citlivěji za existující právní situace, kdy rozhodování o vydání osvědčení je upraveno specifickým nestandardním procesním způsobem, než kdyby dotčená fyzická osoba měla i jiné možnosti ochrany svých práv.

7. Proto Ústavní soud dospívá k závěru, že vyloučení soudního přezkumu všech rozhodnutí podle zákona č. 148/1998 Sb. odporuje čl. 36 odst. 2 Listiny, čl. 4 Ústavy a čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

XIII.

Ústavní soud – souhrnně – k problematice zrušení ustanovení § 36 odst. 3 třetí věty zákona č. 148/1998 Sb. („Důvody ... Úřad ... neuvádí“) a ustanovení § 73 odst. 2 zákona č. 148/1998 Sb. („Rozhodnutí ... nepodléhají soudnímu přezkumu ...“) dodává:

Podle čl. 88 odst. 2 Ústavy soudci Ústavního soudu jsou při svém rozhodování vázáni pouze ústavními zákony a mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy a zákonem podle odstavce 1. Tím se rozumí zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. Z toho plyne, že Ústavní soud je v principu vázán i jednotlivými druhy výroků, které zákon č. 182/1993 Sb. upravuje. (Návrh zamítne či zákon, popř. jeho jednotlivé ustanovení zruší – § 70 odst. 1 a 2 zákona č. 182/1993 Sb.). V souzené věci Ústavnímu soudu nezbylo, než ustanovení § 36 odst. 3 třetí věty a ustanovení § 73 odst. 2 zákona č. 148/1998 Sb. zrušit. Vzdor tomu však Ústavní soud upozorňuje na to, že při přípravě nové zákonné úpravy bude zřejmě nutné – podle povahy věci a se zřetelem na zastávanou funkci občana – rozlišovat případy, na něž zrušení citovaných ustanovení dopadá, od jiných, byt výjimečných případů, u nichž lze vyloučení soudního přezkumu (popř. neuvedení důvodů nevzdání osvědčení) i nadále považovat za ústavně konformní (např. u pracovníků některých specifických kategorií v ozbrojených silách, u určitých příslušníků zpravodajských služeb).

XIV.

Ústavní soud – nad rámec uvedeného textu – dodává, že výhrady lze mít proti zákonu č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, jako celku. V tomto směru však příslušný návrh podán nebyl. Ústavní soud nicméně předpokládá, že se Parlament České republiky bude zabývat zákonem č. 148/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů, komplexně, a nikoli pouze napadenými ustanoveními, jež tento nálezy zrušuje.

XV.

Ústavní soud usuzuje, že okamžitým zrušením některých napadených ustanovení zákona č. 148/1998 Sb. by potenciální výhody z toho plynoucí mohly být zastíněny jeho nevýhodami, zejména s přihlédnutím k bezpečnostním zájmům státu blíže specifikovaným v předmětném zákonu. K nové zákonné úpravě je totiž třeba poskytnout potřebný časový prostor, zejména s ohledem na její náročnost. Proto Ústavní soud využívá možnosti, kterou mu nabízí ustanovení § 58 odst. 1 a § 70 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb. a odkládá vykonatelnost tohoto nálezu ke dni 30. 6. 2002.

XVI.

Závěr

A. Ze všech uvedených důvodů Ústavní soud v zákoně č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zrušil dnem 30. 6. 2002:

- ustanovení § 23 odst. 2 ve slově „zejména“
- ustanovení třetí věty § 36 odst. 3
- ustanovení § 73 odst. 2.

B. Návrh na zrušení věty první ustanovení § 73 odst. 1 zákona č. 148/1998 Sb. Ústavní soud zamítl.

Předseda Ústavního soudu:

JUDr. Kessler v. r.



Vydává a tiskne: Tiskárna Ministerstva vnitra, p. o., Bartůňkova 4, pošt. schr. 10, 149 01 Praha 415, telefon (02) 792 70 11, fax (02) 795 26 03 – Redakce: Ministerstvo vnitra, Nad Štolou 3, pošt. schr. 21/SB, 170 34 Praha 7-Holešovice, telefon: (02) 614 32341 a 614 33502, fax (02) 614 33502 – Administrace: písemné objednávky předplatného, změny adres a počtu odebíraných výtisků – MORAVIAPRESS, a. s., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, telefon 0627/305 161, fax: 0627/321 417. Objednávky ve Slovenské republice přijímá a titul distribuuje Magnet-Press Slovakia, s. r. o., Teslova 12, 821 02 Bratislava, tel.: 00421 2 44 45 46 28, fax: 44 45 46 27. Roční předplatné se stanovuje za dodávku kompletního ročníku včetně rejstříku a je od předplatitelů vybíráno formou záloh ve výši oznámené ve Sbírce zákonů. Závěrečné vyúčtování se provádí po dodání kompletního ročníku na základě počtu skutečně vydaných částek (první záloha na rok 2001 činila 3000,- Kč, druhá záloha na rok 2001 činí 3000,- Kč) – Vychází podle potřeby – Distribuce: celoroční předplatné i objednávky jednotlivých částek – MORAVIAPRESS, a. s., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, telefon: 0627/305 179, 305 153, fax: 0627/321 417. Internetová prodejna: www.sbirkyzakonu.cz – Drobný prodej – Benešov: HAAGER – Potřeby školní a kancelářské, Masarykovo nám. 101; Brno: Vyšehrad, s. r. o., Kapucínské nám. 11, Knihkupectví M. Ženíška, Květinářská 1, M.C.DES, Cejl 76, SEVT, a. s., Česká 14; České Budějovice: PROSPEKTRUM, Kněžská 18, SEVT, a. s., Česká 3; Hradec Králové: TECHNOR, Hořícká 405; Cheb: EFREX, s. r. o., Karlova 31; Chomutov: DDD Knihkupectví – Antikvariát, Ruská 85; Kadaň: Knihařství – Přibíková, J. Švermy 14; Kladno: eL VaN, Ke Stadiónu 1953; Klatovy: Krameriovo knihkupectví, Klatovy 169/I.; Liberec: Podještědské knihkupectví, Moskevská 28; Most: Knihkupectví Šeříková, Ilona Růžicková, Šeříková 529/1057, Knihkupectví „U Knihomila“, Ing. Romana Kopková, Moskevská 1999; Napajedla: Ing. Miroslav Kuččík, Svatoplukova 1282; Olomouc: ANAG, spol. s r. o., Denisova č. 2, BONUM, Ostružnická 10, Týcho, Ostružnická 3; Ostrava: LIBREX, Nádražní 14, Profesio, Hollarova 14, SEVT, a. s., Nádražní 29; Pardubice: LEJHANEK, s. r. o., Sladkovského 414; Plzeň: ADMINA, Úslavská 2, EDICUM, Vojanova 45, Technické normy, Lábkova pav. č. 5; Praha 1: Dům učebnic a knih Černá Labuť, Na Poříčí 25, FIŠER-KLEMENTINUM, Karlova 1, KANT CZ, s. r. o., Hyberská 5, LINDE Praha, a. s., Opletalova 35, Moraviapress, a. s., Na Florenci 7-9, tel.: 02/232 07 66, PROSPEKTRUM, Na Poříčí 7; Praha 2: ANAG, spol. s r. o., nám. Míru 9 (Národní dům), BMSS START, s. r. o., Vinohradská 190, NEWSLETTER PRAHA, Šafaříkova 11; Praha 4: PROSPEKTRUM, Nákupní centrum Budějovická, Olbrachtova 64, SEVT, a. s., Jihlavská 405; Praha 5: SEVT, a. s., E. Peškové 14; Praha 6: PPP – Staňková Isabela, Puškinovo nám. 17; Praha 8: JASIPA, Zenklova 60, Specializovaná prodejna Sbírky zákonů, Sokolovská 35, tel.: 02/24 81 35 48; Praha 10: Abonentní tiskový servis, Hájek 40, Uhřetěves; Přerov: Knihkupectví EM-ZET, Bartošova 9; Sokolov: KAMA, Kalousek Milan, K. H. Borovského 22, tel.: 0168/303 402; Šumperk: Knihkupectví D-G, Hlavní tř. 23; Tábor: Milada Šimonová – EMU, Budějovická 928; Teplice: L + N knihkupectví, Kapelní 4; Trutnov: Galerie ALFA, Bulharská 58; Ústí nad Labem: Severočeská distribuční, s. r. o., Havířská 327, tel.: 047/560 38 66, fax: 047/560 38 77; Zábřeh: Knihkupectví PATKA, Žižkova 45; Žatec: Prodejna U Pivovaru, Žižkovo nám. 76. Distribuční podmínky předplatného: jednotlivé částky jsou expedovány neprodleně po dodání z tiskárny. Objednávky nového předplatného jsou vyřizovány do 15 dnů a pravidelné dodávky jsou zahajovány od nejbližší částky po ověření úhrady předplatného nebo jeho zálohy. Částky vyšlé v době od zaevidování předplatného do jeho úhrady jsou doposílány jednorázově. Změny adres a počtu odebíraných výtisků jsou prováděny do 15 dnů. Reklamacce: informace na tel. čísle 0627/305 168. V písemném styku vždy uvádějte IČO (právnícká osoba), rodné číslo (fyzická osoba). Podávání novinových zásilek povoleno Českou poštou, s. p., Odštěpný závod Jižní Morava Ředitelství v Brně č. j. P/2-4463/95 ze dne 8. 11. 1995.