

# Současný systém zpravodajských služeb České republiky

JUDr. Ladislav Pokorný, Ph.D.

## Abstrakt

*Článek je věnován současnému systému zpravodajských služeb České republiky, který byl v zásadě nastaven platnou právní úpravou přijatou v roce 1994. Zabývá se institucionálním vymezením zpravodajských služeb České republiky, jejich mandátem, vymezením jejich působnosti, charakteristikou řídicích a koordinujících prvků systému, okruhem oprávněných adresátů informací a rámcově rozsahem oprávnění zpravodajských služeb České republiky.*

## Klíčová slova

*Zpravodajské služby České republiky, působnost, odpovědnost, podávání zpráv, předávání informací, ukládání úkolů, spolupráce, koordinace, oprávnění*

Zpravodajské služby jsou státní orgány, které jsou zřízeny za účelem získávání, shromažďování a vyhodnocování informací z bezpečnostní oblasti vymezené působností stanovenou příslušnou legislativou, a jejich poskytování oprávněným adresátům – příslušným ústavním činitelům, případně dalším státním orgánům. Jde zejména o informace v oblasti bezpečnosti státu, jeho obrany, ochrany utajovaných informací, ekonomických zájmů apod., které pak mohou těmto orgánům posloužit k vytvoření relevantních závěrů a přijetí odpovídajících rozhodnutí. Zpravodajské služby jsou standardní součástí systému orgánů každého státu a jedním z atributů jeho suverenity. Slouží jako prostředky ochrany bezpečnosti státu dovnitř i navenek, a vytvářejí nepostradatelnou součást legitimní sebeobranu demokratického právního státu.<sup>1</sup>

Zpravodajské služby jsou „zvláštními orgány státu, jejichž prvořadým cílem, snahou a posláním je chránit stát a společnost tím, že ústavním činitelům a orgánům státní správy opatřují včasné, objektivní a kvalitní zpravodajské informace.“<sup>2</sup> Zpravodajské služby v nejširším pojetí: zajišťují analýzu v oblastech významných pro národní bezpečnost, poskytují včasné varování o hrozcích krizích, zajišťují národní a mezinárodní krizový management pomocí rozpoznání záměrů současných nebo potenciálních protivníků, podávají informace národnímu vojenskému plánování a vojenským operacím, ochraňují tajemství svých vlastních zdrojů a aktivit, i aktivit jiných státních institucí, směřují skrytě konat s cílem ovlivnit výsledek událostí ve prospěch národních zájmů.<sup>3</sup>

Specifičnost zpravodajských služeb lze spatřovat především v předmětu jejich činnosti, jímž je zabezpečování informací, ve specifickém vymezení oblasti informací svěřených do jejich působnosti, tedy informací týkajících se bezpečnosti státu, a v přiznání oprávnění používat tzv. specifické prostředky získávání informací (zpravodajské prostředky).

Zpravodajské služby v různých zemích se od sebe odlišují, a to často i významně a v podstatných náležitostech, jakými jsou působnost, funkce i druhy a rozsah oprávnění jim svěřených k naplňování úkolů v oboru jim vymezené působnosti. „Jsou institucionálně a funkčně asymetrické, nesouměřitelné co do pravomocí, rozpočtů a vlivu ve své zemi,“<sup>4</sup> což je odrazem

<sup>1</sup> Srov. např. Haedige, K.-L.: *Das neue Nachrichtendienstrecht für die Bundesrepublik Deutschland. Ein Leitfaden mit Erläuterungen*. Kriminalistik-Verlag, Heidelberg 1998, s. 46.

<sup>2</sup> Zeman, P.: *České zpravodajské služby po roce 1989*. In Balabán, M., Stejskal, L. a kol. *Kapitoly o bezpečnosti*. Karolinum, Praha 2010, s. 232.

<sup>3</sup> Viz *Intelligence Services*. DCAF Backgrounder 03/2006, s. 1. Dostupné z [www.dcaf.ch/Publications/publication-Detail?Ing=en&id=18413](http://www.dcaf.ch/Publications/publication-Detail?Ing=en&id=18413).

<sup>4</sup> Zeman, P.: *Spolupráce zpravodajských služeb v EU a její limity*. In: Závěšický, J. (ed.): *Evropská unie a její bezpečnost. Vybrané problémy evropské bezpečnosti*. Mezinárodní politologický ústav MU, Brno 2006, s. 90.

odlišné historické zkušenosti a vývoje v konkrétních zemích.<sup>5</sup> Zpravodajství není izolovanou aktivitou, je integrální součástí vládnutí a reflektuje charakter národních ústav společenství, jejichž je součástí.<sup>6</sup> Zpravodajství tak nelze pochopit jeho izolovaným zkoumáním, ale je nutno zkoumat, jak se národní systémy vztahují ke společenským, politickým, ekonomickým a kulturním podmínkám, v jejichž rámci se vyvíjejí.<sup>7</sup>

Pro správné pochopení místa, role a úkolů zpravodajských služeb je zásadní vymezení jejich mandátu, postavení v systému orgánů státu, principů jejich činnosti a okruh oprávnění svěřených jim k naplňování jejich působnosti.

Zpravodajské služby bývají řazeny mezi tzv. *veřejné sbory*,<sup>8</sup> (resp. *bezpečnostní sbory*,<sup>9</sup> či *ozbrojené bezpečnostní sbory*.<sup>10</sup>

Z hlediska institucionálního rámce zpravodajských služeb se v první řadě rozlišuje, zda jde o samostatné instituce či zda jsou součástí ostatních bezpečnostních (policejních) sil. Ve většině zemí jsou zpravodajské služby samostatné instituce, jsou oddělené od ostatních policejních (bezpečnostních) sil (např. v SRN převládá názor, že je toto oddělení přímo ústavním požadavkem<sup>11</sup>). V některých zemích (např. Dánsko, Finsko, Švédsko, Švýcarsko) se však na vnitřní zpravodajské služby vztahuje legislativa týkající se policie, tyto jsou pak upraveny jako jedno z mnoha specializovaných odvětví obecných policejních sil.

Dalším rozlišujícím kritériem je, zda mají samostatný rozpočet či zda je jejich rozpočet součástí rozpočtových kapitol odvětví výkonné moci.

Třetím kritériem pak je to, které orgány vykonávají kontrolu a koordinaci jejich činnosti. Zpravodajské služby jsou zásadně podřízeny exekutivní moci, nejčastěji vládě, předsedovi vlády, jednotlivým ministrům (vojenské služby zásadně ministrům obrany, civilní zpravidla ministrům vnitra nebo spravedlnosti), případně prezidentu republiky.<sup>12</sup> Nezbytná koordinační role ve vztahu ke zpravodajským službám je zajišťována zpravidla vládou či vybranými kolegií ministrů institucionalizovanými v různých radách či výborech. Mnohdy jsou členy těchto grémií ředitelé zpravodajských služeb. Ojedinele existuje systém hierarchického uspořádání zpravodajských služeb, kdy hlavou celé zpravodajské komunity je šéf jedné ze služeb - zpravidla vnější služby.

## Zpravodajské služby České republiky

V České republice je pro postavení zpravodajských služeb charakteristické užší pojetí jejich mandátu. Jejich systém vychází z jednoznačné aplikace oddělovacího imperativu ve vztahu zpravodajských služeb a policejních orgánů (jsou samostatnými institucemi oddělenými od ostatních bezpečnostních sil), nikoli proaktivního charakteru jejich činnosti a absolutní absence výkonných pravomocí policejního typu. Jejich činnost je limitována právem.

Systém, postavení, působnost a oprávnění zpravodajských služeb vychází z právní úpravy, jejíž základ byl položen v roce 1994 zákonem č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky (dále jen „zákon o ZS“) a zákonem č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě

<sup>5</sup> Srov. Zetocha, K.: *Úvod do studia zpravodajských služeb*. Vojenské rozhledy. Teoretický časopis Armády ČR, 2006, číslo 1, s. 60.

<sup>6</sup> Srov. např. Herman, M *Intelligence Services in the Information Age*. Frank Cass Publishers, London 2001, s. 138.

<sup>7</sup> Viz Gill, P. „*Knowing the self, knowing the other*“: *the comparative analysis of security intelligence*. In Loch K. Johnsos (ed) *Handbook of Intelligence Studies*. Routledge, New York 2007, s. 83.

<sup>8</sup> viz Mates, P., Škoda, J., Vavera, F. *Veřejné sbory*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011, s. 1.

<sup>9</sup> Viz zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, hovoříme-li o civilních zpravodajských službách.

<sup>10</sup> Viz čl. 3 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky.

<sup>11</sup> Tzv. „oddělovací imperativ“.

<sup>12</sup> Zvláštní model byl použit v ČSFR v případě FBIS (zák. č. 244/1991 Sb.), jejíž ředitel byl jmenován prezidentem ČSFR na návrh vlády ČSFR, ale odpovědný ze své funkce byl Federálnímu shromáždění.

(dále jen „zákon o BIS“). Platná úprava Vojenského zpravodajství je provedena zákonem č. 289/2005 Sb., o Vojenském zpravodajství (dále jen „zákon o VZ“).

Zákon o ZS bývá označován jako „střežový“ a obsahuje právní úpravu společnou pro všechny zpravodajské služby ČR. Jde zejména o úpravu *postavení, působnosti, koordinace, spolupráce a kontroly* zpravodajských služeb ČR, *ukládání úkolů* zpravodajským službám, *podávání zpráv* těmito službami a *poskytování informací* zpravodajským službám.

Právní úpravu *používání specifických prostředků získávání informací, vedení evidencí obsahujících údaje o osobách* Bezpečnostní informační službou a Vojenským zpravodajstvím svěřuje zákon o ZS úpravě *zvláštními zákony*. Těmito zvláštními zákony jsou: zákon o BIS a zákon o VZ. *Postavení příslušníků* civilních zpravodajských služeb (BIS a ÚZSI) *a jejich služební poměr* upravuje zák. č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů. V případě příslušníků VZ je to pak zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání.

Podle zákona o ZS jsou *zpravodajské služby státní orgány pro získávání, shromažďování a vyhodnocování (zabezpečování) informací důležitých pro ochranu ústavního zřízení, významných ekonomických zájmů, bezpečnost a obranu České republiky*.

V České republice působí tyto zpravodajské služby:

- a) *Bezpečnostní informační služba,*
- b) *Úřad pro zahraniční styky a informace,*
- c) *Vojenské zpravodajství.*

### Bezpečnostní informační služba

Právní úprava BIS je provedena zákonem o ZS a zákonem o BIS. Zákon o ZS upravuje postavení a působnost BIS a její spolupráci s ostatními zpravodajskými službami České republiky. Zákon o BIS pak upravuje postavení příslušníků BIS, specifické prostředky získávání informací, evidence vedené BIS, náhradu škody a parlamentní kontrolu BIS.

BIS je jednou ze zpravodajských služeb České republiky dle zákona o ZS. Zákon o BIS pak v ust. § 1 dále upřesňuje, že se zřizuje BIS jako *ozbrojená<sup>13</sup> zpravodajská služba České republiky*. BIS získává, shromažďuje a vyhodnocuje (zabezpečuje) informace v rámci své působnosti, která je vymezena v § 5 zákona o ZS. Je zpravodajskou službou *s vnitřní působností*.

BIS má *samostatný rozpočet* – její příjmy a výdaje tvoří, jako u jediné zpravodajské služby České republiky, samostatnou kapitolu státního rozpočtu.

V čele BIS stojí ředitel, kterého *jmenuje vláda*, a to po projednání ve výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu příslušném ve věcech bezpečnosti. Ředitel je z výkonu své funkce *odpovědný vládě*, která ho též odvolává.

### Působnost Bezpečnostní informační služby

Bezpečnostní informační služba zabezpečuje především informace sloužící k odhalování záměrů a činností extrémních skupin, informace o působení cizí moci a organizací s programem násilného prosazování svých zájmů na území České republiky. Zpravodajskou ochranu demokratických základů svrchovanosti a územní celistvosti České republiky odůvodňuje prioritní postavení těchto hodnot v základních ustanoveních Ústavy České republiky. Zpravodajsky je rovněž nutné odhalovat i snahy směřující proti mechanismům finančního a hospodářského fungování státu v případech, kdy jejich důsledky mohou poškodit zájmy České republiky, a také činnosti proti zájmům na utajení skutečností významných pro stát.<sup>14</sup>

BIS tak podle zákona o ZS získává, shromažďuje a vyhodnocuje (zabezpečuje) informace:

- a) *o záměrech a činnostech namířených proti demokratickým základům, svrchovanosti a územní celistvosti České republiky,*

<sup>13</sup> Její příslušníci jsou oprávněni držet a nosit služební stříelnou zbraň a použít ji v případě nutné obrany nebo krajní nouze.

<sup>14</sup> Viz Důvodová zpráva k § 5 zákona č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky.

- b) o zpravodajských službách cizí moci,
- c) o činnostech obrozujících státní a služební tajemství,
- d) o činnostech, jejichž důsledky mohou ohrozit bezpečnost nebo významné ekonomické zájmy České republiky,
- e) týkající se organizovaného zločinu a terorismu.

BIS plní další úkoly, pokud tak stanoví zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, jíž je Česká republika vázána.

BIS také provádí výcvik a zdokonalování odborné způsobilosti řidičů služebních vozidel BIS, vede jejich evidence a schvaluje technickou způsobilost služebních vozidel.

Stanovení vnitřní organizace BIS a bližší vymezení její činnosti svěřuje zákon o ZS statutu, který schvaluje vláda. Statut BIS byl schválen usnesením vlády ČR č. 759 z 28. července 2004.

### Úřad pro zahraniční styky a informace

Úřad pro zahraniční styky a informace (ÚZSI) je zpravodajskou službou České republiky s vnější působností, jejíž existence je právně zakotvena zákonem o ZS ve znění pozdějších předpisů, a pro niž platí vše, co charakterizuje zpravodajskou službu podle tohoto zákona.

ÚZSI nemá samostatnou kapitolu státního rozpočtu, její rozpočet je součástí rozpočtové kapitoly Ministerstva vnitra. Podle zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, je ÚZSI organizační složkou státu.

V čele ÚZSI stojí ředitel, jehož jmenuje a odvolává ministr vnitra se souhlasem vlády. Ředitel ÚZSI je z výkonu své funkce odpovědný ministru vnitra.

#### Působnost Úřadu pro zahraniční styky a informace

ÚZSI zabezpečuje informace pocházející ze zahraničí, které odhalují politicko-bezpečnostní rizika pro Českou republiku. ÚZSI tedy podle zákona o ZS získává, shromažďuje a vyhodnocuje informace mající původ v zahraničí, důležité pro bezpečnost a ochranu zahraničně politických a ekonomických zájmů České republiky.

ÚZSI plní také další úkoly, pokud tak stanoví zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, jíž je Česká republika vázána.

### Vojenské zpravodajství

Vojenské zpravodajství (VZ) je jednotnou ozbrojenou zpravodajskou službou České republiky (slučuje vnitřní i vnější působnost) zřízenou zákonem č. 289/2005 Sb., a je součástí Ministerstva obrany. Postavení a působnost Vojenského zpravodajství a jeho spolupráci s ostatními zpravodajskými službami České republiky upravuje zákon č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

V čele Vojenského zpravodajství stojí ředitel, jehož jmenuje ministr obrany se souhlasem vlády, po předchozím projednání ve výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu příslušném ve věcech bezpečnosti. Ředitel Vojenského zpravodajství je z výkonu své funkce odpovědný ministru obrany, který ho též se souhlasem vlády odvolává.

#### Působnost Vojenského zpravodajství

Vojenské zpravodajství zabezpečuje informace potřebné pro uskutečňování a zabezpečení obranné funkce státu, jejichž původ je jak na území České republiky, tak v zahraničí.

Vojenské zpravodajství tak podle zákona o ZS získává, shromažďuje a vyhodnocuje informace:

- a) mající původ v zahraničí, důležité pro obranu a bezpečnost České republiky,
- b) o zpravodajských službách cizí moci v oblasti obrany,
- c) o záměrech a činnostech namířených proti zabezpečení obrany České republiky,
- d) o záměrech a činnostech obrozujících utajované skutečnosti v oblasti obrany České republiky.

*Vojenské zpravodajství plní také další úkoly, pokud tak stanoví zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, již je Česká republika vázána.*

Zvláštností je zařazení 601. skupiny speciálních sil do Vojenského zpravodajství, které může být považováno za nerespektování požadavku oddělení informační a silové složky.<sup>15</sup>

### **Úkoly zpravodajských služeb podle zákona o ochraně utajovaných informací**

V případě všech zpravodajských služeb předpokládá zákon o ZS v souvislosti s vymezením jejich působnosti také plnění *dalších úkolů, pokud tak stanoví zvláštní zákon*. Takovýmto zvláštním zákonem je mj. zákon o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti (*zák. č. 412/2005 Sb.*), který vymezuje úkoly zpravodajských služeb v oblasti ochrany utajovaných informací a jejich postavení při plnění těchto úkolů. Podle zákona o ochraně utajovaných informací zpravodajské služby: a) *rozhodují u svých příslušníků, zaměstnanců a uchazečů o přijetí do služebního nebo pracovního poměru o žádosti o vydání osvědčení fyzické osoby, které opravňuje k přístupu k utajovaným informacím a o zrušení platnosti tohoto osvědčení, a b) na základě žádosti Národního bezpečnostního úřadu (NBÚ) v rámci své působnosti provádějí úkony v řízení podle zákona o ochraně utajovaných informací.*

Při plnění úkolů podle zákona o ochraně utajovaných informací mohou zpravodajské služby využívat oprávnění specifikovaná tímto zákonem.

Na základě ustanovení zvláštních zákonů poskytují zpravodajské služby také různá stanoviska a vyjádření ve specifických problematikách v průběhu zvláštních řízení.<sup>16</sup>

### **Odpovědnost za činnost a koordinaci zpravodajských služeb**

Za činnost zpravodajských služeb ze zákona o ZS odpovídá a koordinuje ji vláda. K tomu si vláda svým usnesením č. 423 ze dne 3. května 2000 zřídila *Výbor pro zpravodajskou činnost (VZČ) jako stálý pracovní orgán Bezpečnostní rady státu*. VZČ má zajišťovat koordinaci činnosti zpravodajských služeb České republiky a plánování opatření k zajištění zpravodajské činnosti a spolupráci státních orgánů, které získávají, shromažďují a vyhodnocují informace nezbytné pro zajištění bezpečnosti České republiky. VZČ samostatně nevyvíjí zpravodajskou činnost.

Výbor pro zpravodajskou činnost zejména *zajišťuje koordinaci činnosti zpravodajských služeb České republiky, zabezpečuje operativní meziresortní koordinaci plánovaných a přípravných aktivit v oblasti zajištění zpravodajské činnosti, týkající se především ochrany ústavního zřízení, významných ekonomických zájmů a zajištění vnitřní bezpečnosti a obrany České republiky.*

Výbor pro zpravodajskou činnost dále posuzuje a projednává záměry plánovacích a přípravných aktivit v oblasti zajištění zpravodajské činnosti, týkající se ochrany ústavního zřízení, významných ekonomických zájmů a zajištění vnitřní bezpečnosti České republiky,

posuzuje a projednává požadavky státních orgánů uplatňované v rámci zajišťování zpravodajské činnosti,

---

<sup>15</sup> Jednoznačné oddělení a podřízení někomu jinému navrhuje i panel expertů podílejících se na projektu Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM „*Příspěvek ke debatě o reformě zpravodajských služeb v České republice: Pracovní panel ke reformní agendě*“, EUROPEUM, 2009, s. 6., dostupný z [www.europeum.org/cs/svoboda-bezpecnost-a-spravedlnost/79-projekty/111-prispevek-k-debate-o-reforme-zpravodajskych-sluzeb-v-ceske-republice-pracovni-panel-k-reformni-agend](http://www.europeum.org/cs/svoboda-bezpecnost-a-spravedlnost/79-projekty/111-prispevek-k-debate-o-reforme-zpravodajskych-sluzeb-v-ceske-republice-pracovni-panel-k-reformni-agend),

<sup>16</sup> Takovýmto jsou např.: - stanoviska BIS a ÚZSI k povolení a trase tranzitu výbušnin přes území České republiky podle § 25d odst. 5 *zákona č. 61/1988 Sb.*, o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě; - stanoviska BIS, ÚZSI i VZ, zda je udělení licence k nakládání s vysoce nebezpečnými látkami v souladu s bezpečnostními zájmy ČR podle § 9 odst. 4 písm. b a stanoviska, zda je výkon oprávnění držitele licence v rozporu s bezpečnostními zájmy ČR podle § 14 odst. 2 písm. c *zákona č. 19/1997 Sb.*, o některých opatřeních souvisejících se zákazem chemických zbraní; nebo- vyjádření (na základě žádosti Ministerstva průmyslu a obchodu) k jednotlivým případům vývozu zboží dvojího užití nebo jejich přepravě uvnitř Společenství z hlediska zahraničněpolitických a bezpečnostních zájmů státu a informaci o vývozcích žádajících o udělení povolení podle § 20 odst. 1 *zákona č. 594/2004 Sb.*, jímž se provádí režim Evropských společenství pro kontrolu vývozu zboží a technologií dvojího užití.

projednává vyhodnocení meziresortních připomínkových řízení k materiálům vztahujícím se k zajištění zpravodajské činnosti a doporučuje jejich projednání v Bezpečnostní radě státu.

Výbor pro zpravodajskou činnost rovněž posuzuje, projednává a koordinuje základní zaměření činnosti zástupců České republiky ve věcně příslušných výborech Organizace Severoatlantické smlouvy (NATO) a zpracovává a projednává vlastní materiály v oblasti zajištění zpravodajské činnosti, týkající se především ochrany ústavního zřízení, významných ekonomických zájmů a zajištění vnitřní bezpečnosti a obrany České republiky a sladění požadavků na zajištění zpravodajské činnosti.

Výbor pro zpravodajskou činnost má podle posledního znění svého Statutu<sup>17</sup> 8 členů, jeho předsedou je předseda vlády, místopředsedou je místopředseda vlády a ministr vnitra, členy pak ministr zahraničních věcí, ministr obrany, ředitel Bezpečnostní informační služby, ředitel Úřadu pro zahraniční styky a informace, ředitel Vojenského zpravodajství a vedoucí Úřadu vlády České republiky. Členové VZČ se účastní schůzí osobně, pouze ve výjimečných případech mohou být zastoupeni pověřeným pracovníkem svého úřadu. Funkci sekretariátu VZČ plní pověřený útvar Úřadu vlády České republiky, kterým je oddělení sekretariátu Výboru pro zpravodajskou činnost Bezpečnostní rady státu.

Schůze VZČ svolává předseda pravidelně v řádném termínu, nejméně však jednou za tři měsíce, a dále dle potřeby. VZČ může na schůzi podle potřeby přizvat představitele ministerstev a jiných správních úřadů, popřípadě další odborníky. K projednání věcné problematiky může VZČ zřídit ze svých členů, zástupců věcně příslušných ministerstev a jiných správních úřadů a přizvaných odborníků podvýbory a odborné pracovní skupiny.<sup>18</sup>

Do roku 2000 fungovala na základě usnesení vlády č. 676 z 2. 12.1992 (změněného usnesením č. 73 z 12. 2. 1997) předchůdkyně VZČ, kterou byla *Rada pro zpravodajskou činnost*.<sup>19</sup>

Zvláštní opatření přijala vláda ČR v oblasti terorismu. Ke koordinaci činnosti zpravodajských služeb ČR při vyhodnocování informací důležitých pro bezpečnost ČR se zvláštním zaměřením na boj proti terorismu schválila vláda ČR 13. září 2006 usnesení č. 1060, jímž za místo pro soustřeďování a vyhodnocování těchto informací stanovila Bezpečnostní informační službu.<sup>20</sup>

### ***Podávání zpráv zpravodajskými službami***

Okruh oprávněných adresátů informací pocházejících ze zpravodajských služeb je dán především faktem, že odpovědnost za bezpečnost, obranu a mimosoudní ochranu ústavního zřízení leží na výkonné moci. Vrcholné orgány výkonné moci, tedy vláda a prezident republiky,

---

<sup>17</sup> Vydaný usnesením vlády ČR ze dne 22. srpna 2001 č. 813, ve znění usnesení vlády ČR č. 741/2002, 164/2003, 828/2004, 1109/2004, 1174/2006, 54/2007, 687/2009, 578/2010, 676/2011 a 542/2013. Blíže viz [www.vlada.cz/cz/pracovni-a-poradni-organy-vlady/brs/pracovni-vybory/zpravodajska-cinnost/vybor-pro-zpravodajskou-cinnost-3558/](http://www.vlada.cz/cz/pracovni-a-poradni-organy-vlady/brs/pracovni-vybory/zpravodajska-cinnost/vybor-pro-zpravodajskou-cinnost-3558/)

<sup>18</sup> Významným trvalým orgánem Výboru pro zpravodajskou činnost pro oblast výměny informací v rámci boje proti terorismu je Společná zpravodajská skupina. Jejími členy jsou zástupci Úřadu vlády, zpravodajských služeb České republiky, Ministerstva vnitra, Policie ČR a ministerstva zahraničních věcí. Viz „*Strategie boje proti terorismu pro léta 2010-2012*.“ Ministerstvo vnitra České republiky. NAP\_2010.pdf, s. 10.

<sup>19</sup> Podle tohoto usnesení byla Rada pro zpravodajskou činnost *stálým poradním a iniciativním orgánem vlády pro otázky řízení, koordinace a kontroly zpravodajské činnosti* a spolupráce těch státních orgánů a jejich útvarů, které získávají, shromažďují a vyhodnocují informace, důležité pro ochranu ústavního zřízení, významných ekonomických zájmů, bezpečnost a obranu České republiky. Členy Rady byli s hlasem rozhodujícím: ministr bez portfeje (předseda Rady), ministr vnitra (místopředseda Rady), místopředseda vlády a ministr zahraničních věcí, místopředseda vlády a ministr financí a ministr obrany. Členy Rady s hlasem poradním pak byli: vedoucí Kanceláře prezidenta republiky, ředitel Bezpečnostní informační služby, ředitel Úřadu pro zahraniční styky a informace, ředitel Vojenského zpravodajství a ředitel Kanceláře Rady.

<sup>20</sup> Tímto usnesením uložila ministrům obrany a vnitra, aby VZ a ÚZSI neprodleně předávaly Bezpečnostní informační službě analytické i operativní informace a poskytovaly jí nezbytnou součinnost, řediteli BIS pak vyhodnocovat takto předané informace a s výsledky vyhodnocení neprodleně seznamovat předsedu vlády.

potřebují dostatečný informační servis, který jim umožní dostát jejich ústavní odpovědnosti.<sup>21</sup> Zprávy o své činnosti tedy zpravodajské služby podávají *prezidentu republiky* a *vládě*. Tyto zprávy podávají pravidelně jednou za rok a dále kdykoliv o to prezident nebo vláda požádají. Bezprostředně podávají zpravodajské služby informace prezidentu republiky, předsedovi vlády a příslušným členům vlády v případech zjištění, která nesnesou odkladu.

Kromě těchto zpráv podávaných obligatorně ze zákona vznikla v druhé polovině devadesátých let i v České republice postupně praxe zveřejňování tzv. neutajovaných výročních zpráv určených veřejnosti, sloužících k posílení transparentnosti činnosti zpravodajských služeb a poskytování informací veřejnosti o úkolech, které zpravodajské služby plní, o hrozbách, které existují či vznikly v uplynulém kalendářním roce a umožňují veřejnosti /a médiím/ nahlédnout blíže do agendy, činnosti a poslání zpravodajských služeb a do zjištění jimi učiněných a významných pro veřejnost.<sup>22</sup>

### **Předávání informací zpravodajskými službami**

*Státním orgánům a policejním orgánům* předávají zpravodajské služby informace o zjištěních, která náleží do oboru jejich působnosti, avšak s výjimkou případů, kdy by poskytnutí těchto informací ohrozilo důležitý zájem sledovaný příslušnou zpravodajskou službou (tzv. výhrada důležitého zájmu).<sup>23</sup> Tímto důležitým zájmem mohou být zejména probíhající akce, metody a formy činnosti, ochrana osoby jednající ve prospěch zpravodajské služby a ochrana třetí strany.

### **Ukládání úkolů zpravodajským službám**

Vedle úkolů, které zpravodajským službám vyplývají přímo ex lege, mohou jim, v mezích jejich zákonné působnosti, ukládat úkoly *vláda* a *prezident republiky*. Prezident republiky ukládá zpravodajským službám úkoly s vědomím vlády.

Veškeré předávání zpráv, předávání informací a ukládání úkolů se uskutečňuje u Bezpečnostní informační služby prostřednictvím jejího ředitele a u Úřadu pro zahraniční styky a informace a Vojenského zpravodajství prostřednictvím příslušných ministrů.

### **Spolupráce zpravodajských služeb**

Zpravodajské služby spolu navzájem spolupracují, a to na základě dohod, které jsou uzavírány *se souhlasem vlády*. Pouze se souhlasem vlády mohou také zpravodajské služby uskutečňovat spolupráci se zpravodajskými službami cizí moci.<sup>24</sup>

### **Oprávnění zpravodajských služeb České republiky**

Podle ustanovení § 2 odst. 3 Ústavy a § 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod *může státní moc a její orgány své pravomoci uplatňovat jen pokud to dovolí zákon, tedy jen v případech, mezích a způsobu, které jsou zákonem dovoleny*. Tímto je vyjádřen princip právního státu – podrobení státní moci zákonu. Pro zdůraznění tohoto principu byla v prvních zákonech z počátku 90. let, upravujících u nás činnost zpravodajských služeb (zákon o FBIS, zákon o BIS ČR), povinnost

<sup>21</sup> Viz Důvodová zpráva k § 8 zákona č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky.

<sup>22</sup> První s touto praxí začala BIS zprávami o činnosti v letech 1996/1997, VZ vydalo svoji první veřejnou výroční zprávu za rok 2004. Výroční zprávy BIS jsou dostupné na [www.bis.cz](http://www.bis.cz), VZ na [www.vzcr.cz](http://www.vzcr.cz). BIS např. od roku 2010 navíc zveřejňuje čtvrtletní zprávy o stavu v oblasti extremismu v ČR.

<sup>23</sup> Obdobná výhrada je upravena také v zákoně č. 273/2008 Sb., o Policii ČR v § 78 v případě předávání informací policií jiným orgánům včetně zpravodajských služeb. Policie nepředá informace, pokud by to ohrozilo plnění úkolů policie.

<sup>24</sup> Charakter aktuálních bezpečnostních hrozeb přisuzuje spolupráci zpravodajských služeb stále větší význam. K tomuto tématu blíže např. Zeman, P.: *Spolupráce zpravodajských služeb v EU a její limity*. In: Závěšický, J. (ed.): *Evropská unie a její bezpečnost. Vybrané problémy evropské bezpečnosti*. Mezinárodní politologický ústav MU, Brno 2006 nebo Zetocha, K.: *Kooperace zpravodajských služeb jako nástroj v boji proti terorismu*. In: Souleimanov, E. a kol. (eds.): *Terorismus. Válka proti státu*. Eurolex Bohemia, Praha 2006, s. 319-340.

řídít se ústavními zákony, zákony a ostatními obecně závaznými právními předpisy explicitně zmiňována hned v prvních ustanoveních.

Princip podřízenosti právním předpisům speciálně výslovně upravuje – ve vztahu k příslušníkům BIS a ÚZSI ustanovení § 46 zákona č. 361/2003 Sb., (a § 48 odst. 1,2 zák. č. 221/1999 Sb., ve vztahu k příslušníkům VZ), které stanovuje příslušníkům jako *základní povinnost plnit nestranně, řádně a svědomitě služební povinnosti, které pro ně vyplývají z právních předpisů, služebních předpisů a rozkazů, a zároveň prolamuje základní povinnost příslušníka plnit rozkazy nadřízených, a to v případě, že by jeho splněním byl spáchán trestný čin.*

Rozsah oprávnění,<sup>25</sup> která mají být zákonem svěřena zpravodajským službám, je předmětem diskusí i polemik. Projevuje se v nich určité napětí, které existuje mezi požadavky na bezpečnost a požadavky na ochranu práv a svobod občana, do nichž v určitých případech může činnost zpravodajských služeb zasáhnout. Významným podnětem k revizi rozsahu oprávnění zpravodajských služeb byly útoky provedené 11. září 2001 v New Yorku. Z této revize povstal jasný závěr o nutnosti posílit a zefektivnit oprávnění příslušných bezpečnostních složek, zejména posílení oprávnění v oblasti předcházení teroristickému jednání, financování terorismu, sdílení informací, kontroly pohybu účtů zájmových osob, zjednodušení a rozšíření oprávnění k získávání informací, aj.<sup>26</sup> V některých zemích se však i přesto ozývají hlasy, že oprávnění svěřená zpravodajským službám jsou nedostatečná a nedostatečně chrání právo občanů na jejich bezpečnost. Např. v SRN se objevují otázky, zda příslušné zákony nejsou koncipovány spíše jako „zákony do pěkného počasí“, s nimiž by ovšem nebylo možné čelit skutečně závažným otřesům a krizím.<sup>27</sup> Také v České republice lze považovat rozsah oprávnění zpravodajských služeb spíše za užší,<sup>28</sup> resp. „relativně omezené“.<sup>29</sup> Tato skutečnost může přispívat k existenci rizika, že zpravodajské služby nebudou schopny včas reagovat na náhlou změnu bezpečnostní situace, resp. v případě mezinárodní spolupráce k poklesu prestiže české zpravodajské komunity. Za tohoto stavu se diskutují návrhy směřující např. k zefektivnění možnosti zjišťování informací o majitelích účtů,<sup>30</sup> z daňového řízení aj.

Platná legislativa - zákon o ZS - svěřuje zpravodajským službám<sup>31</sup> k plnění jejich úkolů v oboru působnosti určitá oprávnění. Jde především o:

- *oprávnění vést evidence obsahující údaje o fyzických a právnických osobách a*

<sup>25</sup> Standardně se okruh prostředků, které má státní orgán k dispozici k zajištění plnění úkolů vyplývajících z jeho působnosti, označuje jako *pravomoc*. V případě zpravodajských služeb se toto nejvíce jako vhodné a výstižné, zejména s ohledem na to, že výraz pravomoc je spojen s výkonnými oprávněními spojenými s rozhodovací činností státního orgánu, což v případě zpravodajských služeb není na místě, a jako přílehavější se jeví prostě označené *oprávnění*.

<sup>26</sup> Více k tomuto např. Princová, M.: *Oprávnění bezpečnostních sborů a zpravodajských služeb v boji proti terorismu: pohled do budoucna*. In: Souleimanov, E. a kol. (eds.): *Terorismus. Válka proti státu*. Eurolex Bohemia, Praha 2006, s. 370 a n.

<sup>27</sup> Srov. Haedge, K. - L.: *Das neue Nachrichtendienstrecht für die Bundesrepublik Deutschland. Ein Leitfaden mit Erläuterungen*. Kriminalistik-Verlag, Heidelberg 1998, s. 45.

<sup>28</sup> Např. Zeman (Zeman, P.: *Dilema požadavků bezpečnosti ve střetu s občanskými svobodami a pravomocí tajných služeb*. In: *Bezpečnost České republiky a potřeba ústavních změn*. UK, Právnická fakulta, 2004, s. 207,208) jej označuje za „nepatrný“, přičemž „Kompetence služeb jsou „nastaveny na stav míru a pokoje“ a v dobách vážného ohrožení budou nepoužitelné“.

<sup>29</sup> „Pravomoci zpravodajských ... složek v České republice jsou v oblasti boje proti terorismu, ve srovnání s jejich zahraničními partnery, relativně omezené.“ Viz *Strategie boje proti terorismu pro léta 2010-2012*. Ministerstvo vnitra ČR, Odbor bezpečnostní politiky, Praha 2010. NAP\_2010.pdf, s. 12.

<sup>30</sup> Novelou zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, z roku 2012, byla zakotvena povinnost bank podat zpravodajské službě na její vyžádání (se souhlasem soudce) zprávu o záležitostech týkajících se klienta, které jsou předmětem bankovního tajemství, za účelem plnění konkrétního úkolu v oblasti potlačování financování terorismu.

<sup>31</sup> Zákon o ZS svěřuje vymezená oprávnění *zpravodajským službám*. Srov. s konstrukcí zákona č. 273/2008 Sb., o Policii ČR, který svěřuje jednotlivá oprávnění *policistům* (mj. i používání podpůrných operativně pátracích prostředků – § 72), byť ne důsledně. Příslušníkům zpravodajských služeb zákon svěřuje oprávnění držet a nosit služební střelnou zbraň a použít ji v případě nutné obrany nebo krajní nouze.



- oprávnění používat specifické prostředky získávání informací. Těmito prostředky jsou: zpravodajská technika, sledování, krycí doklady a krycí prostředky, a využívání služeb osob jednajících ve prospěch zpravodajské služby.

Kromě toho jsou zpravodajské služby dále oprávněny:

- žádat nezbytnou pomoc a informace od orgánů veřejné správy (dle § 11 zákona o ZS),
- zpravodajské služby /a jejich příslušníci/ mohou podle § 20 zákona o ZS používat zvláštní způsoby vykazování údajů při hospodaření s prostředky státního rozpočtu včetně devizového hospodaření a vykazování údajů pro účely státní sociální podpory. Tento zvláštní způsob vykazování údajů stanoví vláda,
- při plnění úkolů podle zákona o ochraně utajovaných informací (zák. č. 412/2005 Sb.) využívat oprávnění specifikovaná tímto zákonem.

Lze tedy shrnout, že v případě zpravodajských služeb České republiky: - jde o státní orgány bez výkonných pravomocí, které nepatří mezi orgány vynucující právo (*law enforcement*), nemají svěřena žádná oprávnění donucovací povahy, která jsou standardně k dispozici příslušníkům ostatních bezpečnostních/veřejných sborů;<sup>32</sup>

- je důsledně uplatněn požadavek na oddělení zpravodajské činnosti od činnosti policejního typu (tzv. oddělovací imperativ); a

- informace poskytnuté zpravodajskými službami nelze použít jako důkaz v trestním řízení.<sup>33</sup>

#### Schematické srovnání zpravodajských služeb České republiky

	<b>BIS</b>	<b>ÚZSI</b>	<b>VZ</b>
Právní úprava	zák. č. 153/1994 Sb. zák. č. 154/1994 Sb.	zák. č. 153/1994 Sb.	zák. č. 153/1994 Sb. zák. č. 289/2005 Sb.
Rozpočet	vlastní kapitola státního rozpočtu	součást rozpočtu MV	součást rozpočtu MO
Působnost	informace: - o záměrech a činnostech namířených proti demokratickým základům, svrchovanosti a územní celistvosti ČR - o ZS cizí moci - o činnostech ohrožujících státní a služební tajemství - o činnostech, jejichž důsledky mohou ohrozit bezpečnost nebo významné ekonomické zájmy ČR - týkající se organizovaného	informace: - mající původ v zahraničí, důležité pro bezpečnost a ochranu zahraničněpolitických a ekonomických zájmů ČR. Plní další úkoly, pokud tak stanoví zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, jíž je ČR vázána.	informace: - mající původ v zahraničí, důležité pro obranu a bezpečnost ČR - o zpravodajských službách cizí moci v oblasti obrany - o záměrech a činnostech namířených proti zabezpečení obrany ČR - o záměrech a činnostech

<sup>32</sup> Viz Mates, P., Škoda, J., Vavera, F. *Veřejné sbory*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011, s. 182, 193.

<sup>33</sup> Viz Nález Ústavního soudu České republiky sp. zn. I. ÚS 3038/07, týkající se použití záznamu telekomunikačního provozu pořízeného zpravodajskou službou jako důkazu v trestním řízení.

	zločinu a terorismu. Plní další úkoly, pokud tak stanoví tak zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, již je ČR vázána.		ohrožujících utajované skutečnosti v oblasti obrany ČR. Plní další úkoly, pokud tak stanoví zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, již je ČR vázána.
Jmenování ředitele	váda po projednání v přísl. výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR (PS PČR)	ministr vnitra se souhlasem vlády	ministr obrany se souhlasem vlády po projednání v příslušném výboru PS PČR
Odvolání ředitele	vláda	ministr vnitra se souhlasem vlády	ministr obrany se souhlasem vlády
Odpovědnost ředitele	vládě	ministru vnitra	ministru obrany
Parlamentní kontrola	ano – zvláštní kontrolní orgán PS PČR	ne	ano – zvláštní kontrolní orgán PS PČR
Specifické prostředky získávání informací	- zpravodajská technika, -krycí doklady a krycí prostředky, -sledování, -osoby jednající ve prospěch.	pouze pro ochranu činností na území ČR: -sledování osob a věcí, -krycí doklady, -nástrahová a zabezpečovací technika, -osoby jednající ve prospěch.	-zpravodajská technika, -krycí doklady, krycí prostředky, -sledování osob a věcí, -osoby jednající ve prospěch.