

Závěr č. 25

ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 5. 12. 2005

Nahlížení do spisu obsahujícího utajované informace podle § 38 odst. 6 zákona

č. 500/2004 Sb., správní řád

Účastník řízení nebo jeho zástupce může za podmínek § 38 odst. 6 správního řádu nahlížet do části spisu obsahující utajované informace, pokud jí byl nebo bude prováděn důkaz. Nahlédnutí do listiny obsahující utajovanou informaci je možné jen v rozsahu informace, kterou byl nebo bude důkaz proveden.

Nahlédnutí do části spisu obsahující utajovanou informaci, i když jde o písemnost, kterou byl nebo bude prováděn důkaz, lze s ohledem na ochranu veřejného zájmu odepřít, pokud by v důsledku nahlédnutí mohlo v konkrétním případě dojít k mimořádně vážné nebo vážné ujmě zájmům České republiky, k ohrožení života či zdraví osob nebo k ohrožení nebo vážnému narušení činnosti zpravodajských služeb nebo policie.

Odůvodnění:

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu se zabýval otázkou nahlížení do části spisu obsahující utajované informace.

Podle § 38 odst. 6 správního řádu jsou z nahlížení do spisu vyloučeny jeho části obsahující utajované informace. S tím souvisí také § 17 odst. 3 správního řádu, podle kterého se z důvodu ochrany utajovaných informací uchovávají písemnosti obsahující tyto informace odděleně, stanoví-li tak zvláštní zákon. Z toho lze dovodit, že správní řád respektuje ochranu utajovaných informací, která je obecně stanovena v zákoně č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti¹.

¹ Z § 58 zákona o ochraně utajovaných informací lze dovodit, že úřední osoby, které vedou řízení, kde dochází ke styku s utajovanými informacemi, musí být oprávněny seznamovat se s těmito informacemi, neboť se na ně nevztahuje zvláštní režim pro přístup k utajovaným informacím.

Zvláštní režim zacházení s utajovanými informacemi upravuje § 38 odst. 6 správního řádu². Z uvedeného vyplývá, že § 38 odst. 6 správního řádu je zvláštním ustanovením upravujícím nakládání s utajovanými informacemi ve vztahu k zákonu o ochraně utajovaných informací, neboť umožňuje účastníku řízení nebo jeho zástupci při splnění podmínek (utajovanou informací byl proveden důkaz, osoba nahlízející musí být poučena o svých právech a povinnostech a o tomto poučení byl sepsán protokol, nelze pořizovat kopie nebo výpisy a další níže rozvedené podmínky) nahlížet i do těch částí spisu, do nichž jinak nahlížet nelze. Obdobná úprava je stanovena rovněž v § 45 soudního řádu správního.

Právo účastníků řízení seznámit se a vyjádřit se ke všem prováděným důkazům, které je zaručeno v čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a pro účely správního řízení blíže konkretizováno § 36 odst. 3 správního řádu, se pak dostává do střetu s ochranou veřejného zájmu, kterým lze v tomto případě rozumět ochranu utajovaných informací. Konfliktem práva na informace s veřejným zájmem na ochraně utajovaných skutečností se zabýval také nález Ústavního soudu ČR vyhlášený ve Sbírce zákonů pod číslem 105/2004. V tomto nálezu bylo konstatováno, že utajování informací je sice zásahem do základních práv a svobod jako je svoboda projevu nebo právo na informace podle čl. 17 Listiny základních práv a svobod, ale s ohledem na čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR je třeba dát přednost mezinárodněprávním závazkům k utajování určitých informací, na jejichž utajení existuje veřejný zájem. Utajení určitých informací není často pouze v zájmu České republiky ale také v zájmu dalších států a s ohledem na tyto mezinárodněprávní veřejné zájmy by tedy bylo možné prolomení práva na informace. Analogicky by pak měla existovat také možnost prolomení práva na vyjádření se ke všem prováděným důkazům v řízení podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod s ohledem na čl. 17 odst. 4 Listiny a čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR.

Správní orgán musí v konkrétním případě zvážit, zda v dané věci převáží veřejný zájem na ochraně utajovaných informací (chráněných zákonem č. 412/2005 Sb.), nebo právo účastníka řízení seznámit se s částmi spisu, jimiž byl nebo bude prováděn důkaz. Převáží-li veřejný zájem s ohledem na čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR a usnesením se nahlédnutí do spisu odepře, musí být tato skutečnost také náležitě odůvodněna. Určité vodítko lze nalézt v § 63 odst. 8 a § 133 odst. 2 zákona o ochraně utajovaných informací. Podle § 63 odst. 8 zákona o ochraně utajovaných informací nelze v řízení před orgánem státu³ zprostit fyzickou osobu

² S tímto ustanovením ovšem nepočítá § 58 odst. 4 zákona o ochraně utajovaných informací, který upravuje možnost přístupu k utajovaným informacím pouze v soudním řízení.

³ Výkladem nutno dovodit, že ani v řízení před orgánem veřejnoprávních korporací nebo fyzických či právnických osob, které vykonávají působnost v oblasti veřejné správy.

povinnosti mlčenlivosti, pokud by tím mohlo dojít k mimořádně vážné nebo vážné újmě zájmům České republiky (viz § 3 odst. 2 a 3 zákona o ochraně utajovaných informací) anebo k ohrožení života či zdraví osob. Z toho lze dovodit, že zákon o ochraně utajovaných informací klade v tomto případě větší důraz na ochranu veřejného zájmu, kterým je utajení informací v zájmu České republiky a ochrany života a zdraví osob, před řádným provedením dokazování v řízení. Stejným způsobem by měl věc posoudit správní orgán při nahlížení do spisu podle § 38 odst. 6 správního řádu a ve výše uvedených případech upřednostnit ochranu veřejného zájmu před právem na seznámení se s podklady pro rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu. Pokud zákon o ochraně utajovaných informací neumožňuje ve výše uvedených případech zproštění povinnosti mlčenlivosti, nemůže správní orgán připustit seznamování s těmito informacemi podle § 38 odst. 6 správního řádu.

Druhé vodítko nabízí § 133 odst. 2 zákona o ochraně utajovaných informací, který upravuje dokazování při soudním přezkumu rozhodnutí ředitele Národního bezpečnostního úřadu. Výslech lze v tomto řízení provádět pouze za podmínky, že byl svědek zproštěn povinnosti mlčenlivosti (toto pravidlo platí přiměřeně i na provádění jiných důkazů). Zprostit tuto osobu mlčenlivosti pak nelze v případě, že by mohlo dojít k ohrožení nebo vážnému narušení činnosti zpravodajských služeb nebo policie. Také v tomto případě je třeba vycházet z toho, že za výše uvedených podmínek není možné umožnit seznámení s utajovanou informací podle § 38 odst. 6 správního řádu a je třeba nahlížení do spisu odepřít s odkazem na ochranu veřejného zájmu.

V potaz by bylo možné brát také ustanovení § 65 trestního řádu a § 44 občanského soudního řádu, podle kterého je nutno při povolování nahlížet do spisů učinit takové opatření, aby byla zachována tajnost utajovaných informací chráněných zvláštním zákonem. Z logiky věci by pak nemělo být v této situaci přiznáno více práv ve správním řízení než v řízení soudním, které je zpravidla výrazně otevřenější. V případě, že je nebo bude utajovanou informací prováděn důkaz, může vzhledem k její ochraně vyvstat další problém. Podle § 68 odst. 3 správního řádu musí být v odůvodnění rozhodnutí uvedeny podklady pro rozhodnutí a úvahy, kterými se správní orgán řídil. Správní orgán má podle zákona o ochraně utajovaných informací i podle správního řádu (viz výše) povinnost zachovávat mlčenlivost o utajovaných informacích. Z toho vyplývá, že správní orgán nemůže v odůvodnění rozhodnutí uvést utajovanou informaci. Správní orgán by měl v takovém případě odkázat na to, že byl proveden důkaz utajovanou informací a že na základě tohoto důkazu považuje určité

skutečnosti za prokázané. Z použité formulace by však neměl být obsah utajované informace zjistitelný.

Stěžejní otázkou je využitelnost práva zakotveného v § 38 odst. 6 správního řádu. Nahlédnutím do spisu informace neztrácí charakter utajované informace a to ani v případě, že byla správnímu orgánu sdělena na základě zproštění povinnosti mlčenlivosti (viz § 63 odst. 7 zákona o ochraně utajovaných informací). Na nakládání s takovou informací se tedy vztahují ustanovení zákona o ochraně utajovaných informací. V případě utajovaných informací tedy lze předpokládat, že je účastník řízení bude moci jen stěží využít např. v odvolacím řízení. Dalším problémem je otázka, co je třeba rozumět pojmem důkaz. Důkazem je třeba rozumět informaci, jejímž prostřednictvím správní orgán zjistil stav věci. Takové vymezení důkazu bude mít praktické důsledky (např. správní orgán umožní účastníku řízení nebo jeho zástupci za výše popsaných podmínek nahlédnout pouze do té části dokumentu obsahujícího utajovanou informaci, kde se nachází informace, ze které při rozhodování vycházel).

Při výkladu § 38 je třeba vycházet z § 36 odst. 3 správního řádu, který upravuje právo účastníků řízení seznámit se s podklady pro rozhodnutí. K realizaci tohoto práva slouží mimo jiné § 38 správního řádu upravující právo nahlížet do spisu včetně možnosti nahlížet za určitých podmínek do písemností obsahujících utajované informace. Dikce § 36 odst. 3 správního řádu však říká, že pokud zákon nestanoví jinak, musí být účastníkům řízení nebo jejich zástupcům dána možnost seznámit se s podklady pro rozhodnutí. Zvláštní režim seznamování se s podklady pro rozhodnutí v tomto případě vyplývá z § 38 odst. 6 správního řádu.

Pokud byl utajovanou informací prováděn důkaz, má účastník řízení nebo jeho zástupce podle § 38 odst. 6 správního řádu právo se za výše uvedených podmínek (není-li to v rozporu s veřejným zájmem – viz výše uvedená argumentace) s touto informací seznámit, respektive nahlédnout do písemnosti obsahující tuto informaci, pokud byl předem poučen o své povinnosti mlčenlivosti a o možných právních následcích nedodržení této povinnosti. Toto poučení musí vycházet z § 58 odst. 5 zákona o ochraně utajovaných informací⁴. O tomto poučení musí být na základě § 38 odst. 6 správního řádu sepsán protokol podle § 18 správního řádu. Správní řád tedy za zvláštních podmínek umožňuje seznámit se s utajovanými

⁴ V poučení musí správní orgán seznámit osobu s právy a povinnostmi při ochraně utajovaných informací a o právních následcích porušení těchto povinností. Poučení musí dále obsahovat spisové označení věci, která je předmětem řízení, a poučení o tom, že údaje o této osobě budou evidovány Národním bezpečnostním úřadem (správní řád na rozdíl např. od soudního řádu správního / § 45 odst. 6/ neupravuje povinnost takové seznámení s utajovanou informací NBÚ oznámit) a mohou být využity v souladu se zákonem, o ochraně utajovaných informací.

informacemi i osobám, které se podle zákona o ochraně utajovaných informací s těmito informacemi seznamovat nemohou. K tomu je třeba ještě poznamenat, že si při nahlížení do dokumentů obsahujících tyto informace nelze pořizovat kopie ani výpisy.