

Jan Dvořák

Několik poznámek k ochraně utajovaných informací v řízení o přestupku

Úvodem

Problematika **ochrany utajovaných informací** se nevyčerpává toliko zákonem č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti (dále též „zákon o ochraně utaj. informací“), nýbrž nalézáme ji i v dalších právních předpisech. Mezi ně patří i předpisy procesní, které upravují nakládání s utajovanou informací v určitém řízení.¹⁾ Předkládaný článek zkoumá, jak je ochrana utajovaných informací řešena konkrétně v kontextu řízení o přestupku podle zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále též „přestupkový zákon“), a jaký je vztah této úpravy k zákonu o ochraně utaj. informací.²⁾

Samotný přestupkový zákon neobsahuje žádné ustanovení, které by výslovně nakládání s utajovanými informacemi upravovalo (leč nacházíme v něm ustanovení upravující tuto problematiku nepřímo - srov. níže k § 82). S ohledem na § 1 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále „správní řád“), a jeho subsidiaritu ve vztahu k přestupkovému zákonu³⁾ se **pravidla, která správní řád stanoví pro nakládání s utajovanou informací, použijí i na řízení o přestupku.**

Utajovaná informace je legálně definována v § 2 písm. a) zákona o ochraně utaj. informací, a to jako informace v jakémkoliv podobě zaznamenaná na jakémkoliv nosiči označená v souladu s tímto zákonem, jejíž vyzrazení nebo zneužití může způsobit újmu zájmu České republiky nebo být pro tento zájem nevýhodné, a která je uvedena v seznamu utajovaných informací.⁴⁾ Ve stručnosti upozorním na dva problematické aspekty této definice.

¹⁾ Shodně viz PAVELKA, I.: Základní instituty ochrany utajovaných informací v ČR. *Správní právo* č. 5, r. 2017, roč. L, s. 258-259.

²⁾ Tento článek vznikl zkrácením příspěvku *Ochrana utajovaných informací v řízení o přestupku určeného pro sborník z konference Dny práva 2018 [sekce Řízení o přestupcích (nejen) z pohledu správních orgánů a správních soudů]*.

³⁾ BOHADLO, D. et al.: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, cit. dle noveaspi.cz.

⁴⁾ Podrobněji k definici viz DVOŘÁK, J. a CHROBÁK, J.: *Zákon o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 9 a násl.

Požadavek *zaznamenanosti* patří k definičním znakům utajované informace. To je kontraintuitivní, přirozené by se spíše zdálo vnímání informace jako jakéhosi abstraktního obsahu, který může být zaznamenán.⁵⁾ Podle své legální definice však není-li informace zaznamenána, nemůže jít o utajovanou informaci. Druhým problematickým bodem je pak požadavek na *označení v souladu se zákonem o ochraně utaj. informací*. Pokud se tímto *označením* myslí *vyznačení* údajů na informaci v souladu s § 21 zákona o ochraně utaj. informací (mj. vyznačení stupně utajení), potom je tento definiční znak nerozlučně spjat s tím, že původce utajované informace splní svou povinnost podle § 21. Pokud svou povinnost nesplní, nejde pouze o možný přestupek, nýbrž nezbytným důsledkem je to, že o utajovanou informaci vůbec nepůjde.

Prolnutí problematiky ochrany utajovaných informací s řízením o přestupku si lze nejpřirozeněji představit v případě, že půjde o odpovědnost za přestupek na úseku ochrany utajovaných informací (§ 149 až 156 zákona o ochraně utaj. informací). Na základě § 156 projednává a pokuty za přestupky podle zákona o ochraně utaj. informací vybírá zásadně Národní bezpečnostní úřad, v případě několika konkrétně určených přestupků je to Národní úřad pro kybernetickou a informační bezpečnost. S ohledem na zákonnou působnost těchto úřadů lze důvodně předpokládat, že v případě projednání těchto přestupků nebude nakládání s utajovanou informací činit žádné obtíže. O něco složitější může být situace v případě, půjde-li o přestupek na jiném úseku a bude-li k řízení o něm příslušný jiný správní orgán. Nestanoví-li totiž zákon jinak, je správním orgánem příslušným k řízení o přestupku obecní úřad obce s rozšířenou působností (§ 60 odst. 1 přestupkového zákona). Pro takové případy je nutno připomenout, že ačkoliv otázka ochrany utajovaných informací v kontextu správního řádu působí spíše marginálním dojmem, neznamená to, že se tím ochrana utajovaných informací ve správním řízení vyčerpává. Těch několik málo ustanovení, která se ve správním řádu utajovaných informací týkají, totiž nenahrazuje úpravu obsaženou v zákoně o ochraně utaj. informací, nýbrž ji doplňuje, popř. modifikuje. Proto **ať již bude vedeno řízení o jakémkoliv přestupku jakýmkoliv správním orgánem, bude nezbytné dostat veškerým povinnostem podle zákona o ochraně utajovaných informací.**

To znamená, že v takovém řízení úřední osoba (§ 14 správního řádu, § 111 přestupkového zákona) bude muset splňovat podmínky přístupu k utajované informaci podle pravidel personální bezpečnosti (§ 6 a násl. zákona o ochraně utaj. informací); správní orgán bude muset dodržovat pravidla administrativní bezpečnosti (§ 21 a násl.); zpracovávat, projednávat nebo ukládat utajovanou informaci lze jen za podmínek pravidel fyzické bezpečnosti (§ 24 a násl.) apod.

⁵⁾ Srov. např. někdejší definici státního tajemství podle § 2 zákona č. 102/1971 Sb., o ochraně státního tajemství.

Spis a nahlížení do něj

Ustanovení § 17 odst. 3 správního řádu stanoví, že z důvodu ochrany utajovaných informací a z důvodu ochrany jiných informací, na něž se vztahuje zákonem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti,⁶⁾ se v případech stanovených zákonem **část písemností nebo záznamů uchovává odděleně mimo spis**. Odděleně mimo spis se uchovávají písemnosti nebo záznamy obsahující utajované informace,⁷⁾ které byly správnímu orgánu poskytnuty Policií České republiky nebo zpravodajskými službami. Na písemnosti nebo záznamy uchovávané odděleně mimo spis se ustanovení správního řádu nebo jiného zákona o nahlížení do spisu nepoužijí.⁸⁾

Souhlasím s názorem J. Hrabáka, podle něhož z ustanovení § 17 odst. 3 vyplývají vlastně tři různé varianty uchovávání utajovaných informací ve vztahu ke spisu:

- a) utajované informace uchovávané mimo spis v případech stanovených zvláštním zákonem;
- b) utajované informace poskytnuté správnímu orgánu Policií ČR nebo zpravodajskými službami, které se uchovávají mimo spis přímo na základě § 17 odst. 3;
- c) utajované informace jiné než ad a) a b), které se stávají součástí spisu.⁹⁾

⁶⁾ Správní řád zde správně řadí utajované informace do širší množiny informací, na které se vztahuje zákonem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti (viz § 65 odst. 2 zákona o ochraně utaj. informací); srov. ustanovení tr. řádu, který v § 99 odst. 1 a 2 naopak vzbuzuje dojem, jako by šlo o dvě různé množiny.

⁷⁾ Hovoří-li správní řád o písemnostech nebo záznamech obsahujících utajované informace, jde o ono přirozené, intuitivní vnímání utajované informace, které však neodpovídá její zákonné definici. Zaznamenanost je jedním z definičních znaků utajované informace. Správní řád zde má tedy evidentně na mysli to, že se odděleně mimo spis uchovávají uvedené utajované informace.

⁸⁾ Platná a účinná podoba § 17 odst. 3 (jakož i dalších ustanoveních probíraných v tomto článku) je výsledkem novelizace správního řádu provedené zákonem č. 183/2017 Sb. Srov. důvodovou zprávu k zákonu č. 183/2017 Sb., s. 407-408. Sněmovní tisk č. 929/0. On-line. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=929&ct1=0> (cit. dne 4. ledna 2019).

Srov. rovněž: „Stát se v citlivých oblastech (...) snaží eliminovat bezpečnostní rizika tím, že si orgány veřejné moci ve správních řízeních vyžádají stanovisko/vyjádření Policie ČR a/nebo předání informací zpravodajských služeb, (...) Úprava (...) si klade za cíl předejít tomu, aby se nejednalo o čistě formální a byrokratický institut, kdy dotčené orgány (...) ve snaze chránit své zdroje plní svou zákonnou povinnost tak, že vydávají ryze formální vyjádření/informace, ačkoliv disponují informacemi z hlediska výše uvedeného účelu mnohem významnějšími.“ HRABÁK, J. a NAHODIL, T.: *Správní řád: Výkladové poznámky*. Stav k 1. 5. 2018. Praha: Wolters Kluwer, 2018, cit. dle noveaspi.cz. K § 17 odst. 3 poznamenává P. Průcha: „Na takovou část písemností nebo záznamů potom také nedopadá ani režim nahlížení do spisu (§ 38), a současně je ve vztahu k takovým písemnostem či záznamům rovněž modifikováno právo na seznámení se s nimi jako s podklady rozhodnutí.“ PRŮCHA, P.: *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3. aktualizované a doplněné vydání podle stavu k 1. 7. 2017, Praha: Leges, 2017, s. 73.

⁹⁾ HRABÁK, NAHODIL, 2018, op. cit., cit. dle noveaspi.cz. Srov. také důvodovou zprávu k zákonu č. 183/2017 Sb., op. cit.

Jako příklad situace ad a) lze uvést ustanovení § 25c odst. 9 zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě. Jelikož přestupkový zákon nestanoví nic o uchovávání utajovaných informací odděleně mimo spis, znamená to, že **přestupkový zákon není oním zvláštním zákonem ve smyslu § 17 odst. 3, z čehož vyplývá, že v řízení o přestupcích by situace ad a) shora neměla v praxi nastat.**

Pokud jde o situaci ad b), je pravidlo mimořádně přehledné. Vztahuje se bez výjimky na všechny případy, kdy je správním orgánu poskytnuta informace Policií ČR nebo zpravodajskou službou. Jednoduše na základě toho, kým byla utajovaná informace správním orgánu poskytnuta (nemusí tedy jít o *původce* utajované informace ve smyslu § 2 písm. f) zákona o ochraně utaj. informací), se určí, že bude uchovávána odděleně mimo spis přímo na základě § 17 odst. 3 správní řádu.

Z toho, že přestupkový zákon nestanoví, kdy a jaké utajované informace by se měly uchovávat odděleně mimo spis, vyplývá, že nejedná-li se o utajovanou informaci poskytnutou správním orgánu Policií nebo některou ze zpravodajských služeb, **bude utajovaná informace součástí spisu** [situace ad c) shora]. Je tudíž logický závěr, že ustanovení o nahlížení do spisu se bude vztahovat právě jen na tyto utajované informace, které součástí spisu jsou.¹⁰⁾ I jinde se lze setkat s výslovným odlišováním mezi případy uchovávání utajovaných informací mimo spis od případů podle § 38 odst. 6, přičemž se uvádí, že ač „*v obou případech důvod odlišného nakládání s určitými informacemi spočívá v potřebě ochrany utajovaných informací (...) v případech uvedených v § 17 odst. 3 (a zvláštními zákony) nejsou předmětné písemnosti nebo záznamy vůbec součástí spisu (a nepřichází tedy ani v úvahu nahlížení do nich), zatímco v případě § 38 odst. 6 je pouze omezeno nahlížení do předmětné části spisu.*“¹¹⁾

Nahlížení do spisu upravuje § 38 správního řádu. Podle odstavce 1 mají účastníci a jejich zástupci právo nahlížet do spisu.¹²⁾ Jiným osobám umožní správní orgán nahlédnout do spisu, prokáží-li právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude-li tím porušeno právo některého účastníka, popř. dalších dotčených osob nebo veřejný zájem. Podle odstavce 6 **části spisu, které obsahují utajované informace** nebo skutečnosti, na něž se vztahuje zákonem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti, **jsou z nahlížení do spisu vyloučeny**. Vidíme tedy, že zatímco ty utajované informace, které se uchovávají odděleně mimo spis na základě § 17 odst. 3, jsou z nahlížení do spisu vyloučeny přímo na základě § 17 odst. 3 jednoduše tím, že se na ně vůbec nevztahují ustanovení o nahlížení do spisu, tak pro ostatní utajované

¹⁰⁾ HRABÁK, NAHODIL, 2018, op. cit., cit. dle noveaspi.cz.

¹¹⁾ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K. a BOHADLO, D.: *Správní řád. Komentář*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 103 a 217.

¹²⁾ „Institut nahlížení do spisu vyvažuje obecné právo na informace, právní zájem účastníka na nahlížení do spisu a ochranu utajovaných informací a soukromí účastníka.“ HRABÁK, NAHODIL, 2018, op. cit., cit. dle noveaspi.cz.

informace (tedy ty, které součástí spisu jsou) existuje speciální úprava v rámci nahlížení do spisu.

Výchozím pravidlem přitom je, že i takové informace jsou z nahlížení do spisu vyloučeny. Z této povinnosti však existuje výjimka a toto vyloučení z nahlížení neplatí o částech spisu, jimiž byl nebo bude prováděn důkaz (§ 38 odst. 6 věta za středníkem). Vyloučení z nahlížení do spisu není tedy absolutní, poměřuje se zde veřejný zájem na ochraně utajovaných informací a právo účastníka seznámit se s důkazy.¹³⁾ „Zde se totiž jedná o klíčové části spisu, které jsou pro výsledek správního řízení určující, a proto se účastníkovi (nebo jeho zástupci) zakládá právo do nich nahlédnout i přes výlučnost ochrany utajovaných informací.“¹⁴⁾

Dochází tedy k odlišení dvou typů utajovaných informací, a to takových, které buď slouží k provedení důkazu, anebo k němu neslouží; pokud k němu neslouží, potom se s ní nesmí seznámit ani účastník řízení.¹⁵⁾ Nutno podotknout, že toliko na základě jejich „role“ v řízení vlastně dochází k další kategorizaci utajovaných informací,¹⁶⁾ kterou zákon o ochraně utaj. informací nezná. Je zajímavé, že kategorizace podle tohoto kritéria se zcela vymyká koncepci zákona o ochraně utaj. informací, která v principu stojí na tom, že čím vyšší je stupeň utajení utajované informace, tím přísnější jsou pravidla pro přístup k ní a nakládání s ní (srov. § 21 odst. 6, § 24 odst. 4, § 28 odst. 1 aj.).

Pokud tedy takovou částí spisu bude prováděn důkaz, nahlížení není vyloučeno, avšak je omezeno: do takových částí spisu může nahlížet toliko účastník řízení nebo jeho zástupce.¹⁷⁾ „Do listin obsahujících utajované informace a skutečnosti podléhající ze zákona povinnosti mlčenlivosti tedy správní orgán jiným osobám nahlédnout neumožní v žádném případě.“¹⁸⁾

V řízení o přestupku toto s ohledem na § 68 přestupkového zákona znamená, že v takovém případě může nahlížet toliko obviněný, poškozený v té části řízení,

¹³⁾ KLIKOVÁ, A. a kol.: *Správní řád*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 155. K prolomení zákazu nahlížení ve vztahu k účastníkovi srov. také JEMELKA et al., 2016, op. cit., s. 217.

¹⁴⁾ HRABÁK, NAHODIL, 2018, op. cit., cit. dle noveaspi.cz.

¹⁵⁾ KLIKOVÁ et al., 2016, op. cit., s. 155-156.

¹⁶⁾ Srov. DVOŘÁK, CHROBÁK, 2018, op. cit., s. 36-37 a 139.

¹⁷⁾ „Nahlížet do spisu, který obsahuje utajované informace nebo jiné chráněné skutečnosti, však smí pouze účastník řízení či jeho zástupce, nikoliv osoba jiná. Účastník či jeho zástupce (resp. podpůrce, ač není v odstavci 6 výslovně uveden) musí být předem seznámen s následky (...).“ POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F. a MAREK, D.: *Správní řád. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015, op. cit., s. 217. Zde se rovněž upozorňuje na nálezk Ústavního soudu ze dne 11. února 2004, sp. zn. Pl. ÚS 31/03 a také na závěr č. 25 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 5. prosince 2005, v němž byla vyslovena možnost odepřít nahlédnutí do spisu také nad rámec § 38 odst. 6. Srov. ibid., s. 218. Na cit. závěr č. 25 upozorňuje i HORZINKOVÁ, E. a NOVOTNÝ, V.: *Správní právo procesní*. 5. vyd. Praha: Leges, 2015, s. 136-137, jakož i PRŮCHA, 2017, op. cit., s. 144-145. Vlastní tento závěr je k dispozici on-line. Dostupný z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx> (cit. dne 3. ledna 2019).

¹⁸⁾ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26. dubna 2016, č. j. 28 A 156/2015-41.

kteřá se tývá jím uplatněného nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení, nebo vlastníků věci, která může být nebo byla zabrána, v té části řízení, která se tývá zabrání věci nebo náhradní hodnoty. Dalšíř osob mimo účastníků řízení, které jinak mohou nahlířet do spisu (srov. § 38 správního řádu), se toto ustanovení netývá. Krom zúřžení okruhu osob, které mohou v těchto případech nahlířet do spisu, stanoví správní řád i další omezení, a sice to, ře ustanovení § 38 odst. 4 se nepouřije. To znamená, ře s právem nahlířet nebude spojeno právo řinit výřpisy a pořizovat kopie.

To, proč je § 38 odst. 6 správního řádu *lex specialis* vůči zákonu o ochraně utajovaných informací, je tedy fakt, ře se zde určuje, jaká osoba má přístup k utajované informaci, přičemž může jít i o osobu, která by tento přístup na základě zákona o ochraně utajovaných informací neměla (srov. § 6, 11, 15, 58-62 zákona o ochraně utajovaných informací).¹⁹⁾ Jde tedy principiálně o problematiku **personální bezpečnosti**, kterou coby jeden z druhů zajištění ochrany utajovaných informací vymezuje zákon o ochraně utajovaných informací v § 5 písm. a).

O tom, ře jde o problematiku personální bezpečnosti, ostatně nepochybuje ani vyhláška Národního bezpečnostního úřadu ř. 363/2011 Sb., o personální bezpečnosti a o bezpečnostní způsobilosti, když výslovně řadí vzor poučení podle § 58 odst. 5 (viz níže) mezi vzory v oblasti personální bezpečnosti (§ 2 cit. vyhlášky).

To, co v § 38 odst. 6 osobu kvalifikuje k přístupu k utajované informaci, je skutečnost, ře jde o účastníka řízení o přestupku, v kombinaci s tím, ře touto částí spisu byl nebo bude prováděn důkaz. Vůbec zde tedy nejsou zkoumány řádné „kvalitativní“ vlastnosti takovéto osoby, což je jinak pravidlem v kontextu přístupu k utajované informaci podle zákona o ochraně utajovaných informací (srov. např. instituty osobnostní způsobilosti fyzické osoby podle § 13 nebo bezpečnostní spolehlivosti podnikatele podle § 18 zákona o ochraně utajovaných informací apod.).

Zákon o ochraně utaj. informací v § 58 odst. 4 určuje, ře zvláštní právní předpis stanoví, které fyzické osoby a za jakých podmínek mají přístup k utajované informaci bez platného osvědčení fyzické osoby v trestním řízení, v občanském soudním řízení, ve správním řízení a v soudním řízení správním, a to v rozsahu nezbytném pro uplatnění jejich práv a plnění povinností v těchto řízeních. Přístup k utajovaným informacím lze v takovém případě umožnit pouze na základě poučení podle § 58 odst. 5. Nutno upozornit, ře podle § 58

¹⁹⁾ „Správní řád tedy za zvláštních podmínek umožňuje seznámit se s utajovanými informacemi i osobám, které se podle zákona o ochraně utajovaných informací s těmito informacemi seznamovat nemohou.“ HRABÁK, NAHODIL, 2018, op. cit., cit. dle noveaspi.cz.

Ke specialitě § 38 odst. 6 správního řádu ve vztahu k zákonu o ochraně utajovaných informací viz také výře citovaný závěr ř. 25. Lze se setkat s označením „zvláštní přístupy k utajovaným informacím“, které zahrnuje právě i přístup k utajovaným informacím v rámci různých řízení. PAVELKA, I.: Zvláštní přístupy k utajovaným informacím. *Správní právo*, ř. 7, r. 2018, s. 461 a násl.

odst. 6 nemají osoby uvedené v § 58 odst. 1 až 4, se stanovenými výjimkami, přístup k utajované informaci cizí moci. Toto ustanovení bude tedy zřejmě mít speciální povahu vůči pravidlům o přístupu fyzické osoby bez platného osvědčení fyzické osoby k utajované informaci ve správním řízení.²⁰⁾

Z § 38 odst. 6 dále vyplývá, že pokud má dojít k nahlédnutí do těch částí spisu, které obsahují utajované informace, musí být účastník řízení nebo jeho zástupce před nahlédnutím poučen o povinnosti mlčenlivosti o utajovaných informacích a o právních následcích jejího porušení.²¹⁾ O poučení se sepíše protokol. Tento protokol musí zároveň obsahovat také poučení podle zákona o ochraně utajovaných informací. Poučení je přitom legálně definováno v § 2 písm. i) zákona o ochraně utajovaných informací jako písemný záznam o seznámení fyzické osoby s jejími právy a povinnostmi v oblasti ochrany utajovaných informací a s následky jejich porušení. Stejnopis protokolu zašle správní orgán do 30 dnů Národnímu bezpečnostnímu úřadu.

Již bylo řečeno, že přístup k utajovaným informacím lze v případě podle § 58 odst. 4 zákona o ochraně utajovaných informací umožnit pouze na základě poučení podle § 58 odst. 5. Tento § 58 odst. 5 pak odkazuje zpět na správní řád, neboť říká, že poučení podle § 2 písm. i) u osob podle § 58 odst. 4 provede ten, o němž to stanoví zvláštní právní předpis. Poučení se provede přiměřeně způsobem uvedeným v § 9 odst. 1 zákona o ochraně utaj. informací a musí dále obsahovat spisové označení věci, která je předmětem řízení, a poučení o tom, že údaje o osobách, které mají přístup k utajované informaci podle § 58 odst. 4, jsou Národním bezpečnostním úřadem evidovány a mohou být využity způsobem stanoveným v zákoně o ochraně utajovaných informací.

Ustanovení § 38 odst. 6 *in fine* stanoví, že postup poučení podle zákona o ochraně utajovaných informací a zasílání stejnopisu Národnímu bezpečnostnímu úřadu se nepoužije, pokud se účastník řízení nebo jeho zástupce prokáže platným osvědčením fyzické osoby pro příslušný stupeň utajení utajované informace a poučením vydanými podle zákona o ochraně utajovaných informací. Z tohoto na první pohled logického ustanovení vyplývají dvě absurdity: Nevztahuje se na fyzickou osobu, která je podle zákona o ochraně utajovaných informací držitelem oznámení ve smyslu § 6 zákona o ochraně utajovaných informací nebo dokladu o bezpečnostní způsobilosti podle § 80 a je poučena (přitom taková osoba má za splnění

²⁰⁾ Shodně viz „Zvláštní přístup k utajovaným informacím v důsledku postavení osob v uvedených řízeních se týká pouze národních utajovaných informací, nikoliv utajovaných informací cizí moci.“ PAVELKA, 2018, op. cit., s. 466.

²¹⁾ Vedle zúžení okruhu osob oprávněných k nahlížení do spisu řadí literatura mezi opatření k zamezení úniku utajovaných informací také právě povinnost správního orgánu provést dané seznámení, jakož i povinnost sepsat protokol. KLIKOVÁ et al., 2016, op. cit., s. 156. Srov. také „Spisem se rozumí celý spisový materiál týkající se daného případu a nahlížení do spisu se provádí za přítomnosti pracovníka správního orgánu. Ten také musí učinit i jmenovitě předepsaná opatření, aby nahlédnutím do spisů nebyla porušena ochrana utajovaných informací (...) Části spisu obsahující takové informace jsou převážně vyloučeny z nahlížení do spisu, popřípadě je nahlížení do nich vázáno na určité podmínky a také na určitá omezení.“ PRŮCHA, 2017, op. cit., s. 140.

podmínek § 6 přístup k utajované informaci stupně utajení Vyhrazené obdobně jako má držitel osvědčení fyzické osoby, který je poučen, za splnění podmínek § 11 přístup k utajované informaci příslušného stupně utajení), a vůbec se netýká právnických osob (obviněným z přestupku může být i právnická osoba, tudíž v konkrétním případě by mohla být obviněným právnická osoba, která disponuje prohlášením podnikatele nebo je držitelem osvědčení podnikatele podle § 15 zákona o ochraně utaj. informací).

Vedle problematiky nahlížení do spisu podle § 38 je potřeba zmínit také otázku **seznámení s podklady rozhodnutí** podle § 36 odst. 3²²⁾. Nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí²³⁾, což se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal. Pokud jde o řízení o přestupku, znamená to, že pokud se účastník řízení práva nevzdal, toto pravidlo se použije.

Z tohoto pravidla zakládá správní řád výjimky. Pokud jsou podkladem rozhodnutí písemnosti a záznamy, které jsou za podmínek podle § 17 odst. 3 uchovávány odděleně mimo spis, může se účastník řízení, o jehož právním nároku se v řízení rozhoduje, s těmito podklady seznámit v podobě, která nezmaří účel jejich utajení; pokud to není možné, sdělí se takovému účastníkovi alespoň v obecné rovině, jaké skutečnosti z těchto podkladů vyplývají. Správní orgán si předtím, než účastníkovi umožní seznámit se s podklady tímto způsobem, vyžádá vyjádření orgánu, který tyto podklady poskytl. Literatura v této souvislosti zdůrazňuje rozdíl mezi řízením o právním nároku a řízením, kde se o právním nároku nerozhoduje, a konstatuje, že jde o pokus vyvážit práva účastníka řízení na straně jedné a ochranu utajovaných informací na straně druhé.²⁴⁾ P. Průcha k § 36 odst. 3 uvádí: „S těmito podklady se účastník řízení může seznámit toliko tehdy, je-li předmětné řízení vedeno o jeho nároku, a seznámení s nimi může navíc proběhnout jen v omezené podobě, popř. jejich obsah mu může být zprostředkován jen v obecné rovině. Tomu koresponduje i pravidlo, že režim nahlížení do spisu (§ 38) se ve vztahu k těmto částem písemností nepoužije.“²⁵⁾

Tento poměrně komplikovaný postup klade na správní orgán značné nároky. Aniž by mu zákon k tomu stanovil nějaká vodítka, musí zajistit seznámení

²²⁾ K rozlišení práva být seznámen s obsahem spisu a vyjádření se k podkladům pro vydání rozhodnutí na straně jedné a práva nahlížet do spisu na straně druhé srov. POTĚŠIL et al., 2015, op. cit., s. 105, nebo TOBEK, I., HRUŠKA, K. a VOŘÍŠEK, P.: *Správní řád*. Praha: Institut pro veřejnou správu Praha, 2016, s. 41-42.

Podrobněji k § 36 odst. 3 srov. např. PETRMICHL, V.: Význam a vybrané aspekty aplikace ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu. *Správní právo*. č. 2, r. 2017, roč. L, s. 87-96.

²³⁾ „Vyjádření k podkladům pro rozhodnutí je jedním z nejdůležitějších oprávnění účastníka řízení, které souvisí s jeho aktivní účastí ve správním řízení.“ KLIKOVÁ et al., 2016, op. cit., s. 158.

²⁴⁾ HRABÁK, NAHODIL, 2018, op. cit., cit. dle noveaspi.cz. Zde se také upozorňuje na judikát II. ÚS 1392/11 v souvislosti s případy, kdy nelze účastníkovi přístup k utajovaným informacím vůbec poskytnout.

²⁵⁾ PRŮCHA, 2017, op. cit., s. 127.

s podklady v podobě, která nezmaří účel jejich utajení, případně posoudit, že není možné takové seznámení vůbec provést, a potom sdělit v obecné rovině, co z takových podkladů vyplývá; patrně se počítá s tím, že určitým vodítkem bude vyjádření orgánu, který podklady poskytl, nicméně správní řád nestanoví, že by jím byl správní orgán vázán²⁶⁾, a volba správného postupu a správná realizace jsou tedy plně na bedrech správního orgánu.

V řízení o přestupku by tyto problémy vyvstávat neměly. Podle § 36 odst. 3 *in fine* nerozhoduje-li se v řízení o právním nároku účastníka, není takový účastník oprávněn seznámit se s podklady rozhodnutí, které jsou za podmínek podle § 17 odst. 3 uchovávány odděleně mimo spis. Jelikož v řízení o přestupku se nerozhoduje o právním nároku účastníka, vyplývá z toho, že **účastník řízení o přestupku (§ 68 přestupkového zákona) se nemůže seznámit s podklady rozhodnutí, které jsou za podmínek stanovených v § 17 odst. 3 správního řádu uchovávány odděleně mimo spis.** Pokud však jde o jiné utajované informace, které součástí spisu jsou, bude patrně na místě aplikace ustanovení § 38 o nahlížení do spisu (viz výše).

Ústní jednání

Podle § 49 odst. 1 správního řádu nařídí správní orgán **ústní jednání** v případech, kdy to stanoví zákon, a dále tehdy, je-li to ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků nezbytné. Zvláštní úpravu ve vztahu k § 49 správního řádu obsahuje přestupkový zákon ve svém § 80.²⁷⁾ Podle § 80 odst. 1 přestupkového zákona může správní orgán nařídít ústní jednání. Podrobnější pravidla, kdy správní orgán může a kdy musí ústní jednání nařídít, pak stanoví další odstavce § 80. „*Pokud jde o případnou veřejnost jednání o přestupcích, s tou zákon výslovně nepočítá a je třeba vycházet z obecné úpravy ve správním řádu (§ 49).*“²⁸⁾

Podle § 49 odst. 2 je ústní jednání neveřejné, pokud zákon nestanoví nebo správní orgán neurčí, že jednání nebo jeho část jsou veřejné. **Při určování veřejného ústního jednání dbá správní orgán na ochranu utajovaných**

²⁶⁾ Nejde o „stanovisko původce utajované informace“, jak poněkud nepřesně uvádí HRABÁK, NAHODIL, 2018, op. cit., dle noveaspi.cz (stejně tak i důvodová zpráva k zákonu č. 183/2017 Sb., op. cit.). Původce utajované informace je legálně definován v § 2 písm. f) zákona o ochraně utaj. informací. Původce nemusí být tentýž subjekt jako orgán, který správnímu orgánu utajovanou informaci poskytl.

Tentýž komentář uvádí: „*Z obsahu stanoviska bude vyplývat, zda zpřístupněním podkladů správní orgán neohrozí účel jejich utajení, tedy zejména zda tímto postupem neohrozí nebo vážně nenaruší činnost zpravodajských služeb nebo policie.*“ Dlužno poznamenat, že vnímat účel utajení zejména jako neohrožení nebo vážné nenarušení činnosti zpravodajských služeb nebo policie se jeví příliš restriktivní. Účel utajení (zákon o ochraně utaj. informací tento pojem nezná) bude potřeba spíše hledat ve vymezení újmy zájmu České republiky a nevhodnosti pro zájmy České republiky podle § 3 zákona o ochraně utaj. informací.

²⁷⁾ BOHADLO et. al., 2018, op. cit., cit. dle noveaspi.cz.

²⁸⁾ BOHADLO et al., 2018, op. cit., cit. dle noveaspi.cz.

informací a na ochranu práv účastníků, zejm. práva na ochranu osobnosti, jakož i na ochranu mravnosti. Pokud se má dbát na ochranu utajovaných informací při určování veřejného ústního jednání, lze to podle mého názoru těžko chápat jinak, než že **v případech, kdy by měla být při ústním jednání projednána utajovaná informace, nelze určit, že jednání bude veřejné.**²⁹⁾

Dokazování

V přestupkovém zákoně je problematice dokazování věnován § 82, který upravuje **výslech obviněného**. Ten **nesmí být proveden za stejných podmínek, za jakých nesmí být vyslýchán svědek**. Tímto ustanovením se přestupkový zákon nepřímou dotýká ochrany utajovaných informací. Svědek totiž nesmí být podle § 55 odst. 2 správního řádu vyslýchán o utajovaných informacích chráněných zvláštním zákonem, které je povinen zachovat v tajnosti, ledaže byl této povinnosti příslušným orgánem zproštěn. Z toho vyplývá, že ani **obviněný nesmí být vyslýchán o utajovaných informacích chráněných zvláštním zákonem, které je povinen zachovat v tajnosti, ledaže byl této povinnosti příslušným orgánem zproštěn.**³⁰⁾

Nutno podotknout, že zákon o ochraně utaj. informací vůbec nezná pojem „zachovat v tajnosti“ ani pojem „tajnost“. Již bylo výše uvedeno, že existuje povinnost mlčenlivosti o utajované informaci (§ 65 odst. 2 zákona o ochraně utaj. informací).

Za absurdní považuji závěr, že snad by se zde „tajností“ myslela mlčenlivost ve vztahu k utajované informaci stupně utajení Tajné nebo Přísně tajné. Lze tedy mít za to, že „povinností zachovávat v tajnosti“ je pouze neobratně vyjádřena „povinnost zachovávat mlčenlivost o utajované informaci“.³¹⁾

Ustanovení § 82 odst. 3 pak určuje pravidla, kdo komu může klást otázky, přičemž dotazovaná osoba má právo odmítnout odpověď a nesmí být tázána za stejných podmínek jako svědek, o čemž musí být správním orgánem poučena. I zde se tedy odkazuje mj. na § 55 odst. 2 správního řádu. Komentář z toho v souvislosti s utajovanými informacemi logicky dovozuje, že *„žádná z uváděných osob nesmí být v řízení takto tázána na utajované informace chráněné zvláštním zákonem, ledaže byla této povinnosti příslušným orgánem zproštěna.“*³²⁾

²⁹⁾ Shodně srov.: *„Toto ustanovení je třeba vykládat tak, že v případě, že by v ústním jednání mohlo dojít ke sdělení utajované informace, musí být ústní jednání neveřejné nebo musí být neveřejná alespoň ta jeho část, v rámci které by mohlo ke sdělení utajované informace dojít.“* PAVELKA, 2018, op. cit., s. 469.

K vyloženě antagonistickému vztahu mezi ochranou utajovaných informací na straně jedné a zveřejněním na straně druhé srov. DVOŘÁK, J.: Vysokoškolská kvalifikační práce coby utajovaná informace. *Právní rozhledy*, 2018, č. 17, s. 601-605.

³⁰⁾ Shodně viz JEMELKA, L. a VETEŠNÍK, P.: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 709.

³¹⁾ K synonymickému chápání zproštění povinnosti uchovávat v tajnosti a zproštění povinnosti zachovávat mlčenlivost srov. JEMELKA et al., 2016, op. cit., s. 301, nebo JEMELKA, VETEŠNÍK, 2017, op. cit., s. 709.

³²⁾ BOHADLO et al., 2018, op. cit., cit dle noveaspi.cz.

Pokud jde o **zproštění povinnosti zachovávat mlčenlivost** o utajované informaci, je potřeba postupovat podle ustanovení § 63 zákona o ochraně utajovaných informací.³³⁾ Podle § 63 odst. 1 může v řízení před orgánem státu na žádost tohoto orgánu odpovědná osoba orgánu státu, do jehož oblasti věcné působnosti utajovaná informace náleží, fyzickou osobu zprostit povinnosti mlčenlivosti, nestanoví-li zákon o ochraně utajovaných informací jinak, přičemž se výslovně odkazuje jednak na § 63 odst. 8, podle něhož zproštění mlčenlivosti lze odepřít v případech, kdy by tím mohlo dojít k mimořádně vážné nebo vážné újmě zájmům České republiky anebo k ohrožení života či zdraví osob³⁴⁾, a jednak na § 133 odst. 2 (jde o zvláštní ustanovení v souvislosti se soudním přezkumem rozhodnutí o rozkladu proti rozhodnutí v bezpečnostním řízení). Podle § 63 odst. 7 se zproštění mlčenlivosti vztahuje pouze na příslušnou utajovanou informaci, a to v nezbytně nutném rozsahu a na dobu nezbytně nutnou, zproštění se provádí písemně a stupeň utajení utajované informace jím není dotčen.

Pokud jde o **výslech svědka**, použije se § 55 správního řádu, který upravuje důkaz svědeckou výpovědí. Problematika zákazu výslechu svědka o utajovaných informacích byla již výše rozebrána v souvislosti s výslechem obviněného, totéž platí pro zákaz dotazování podle § 82 odst. 3 přestupkového zákona. Také svědek musí být před výslechem poučen mj. o důvodech, pro které nesmí být vyslýchán (§ 55 odst. 5 správního řádu).

Podobně jako odkazuje přestupkový zákon na zákaz výslechu svědka v souvislosti s výslechem obviněného, činí tak správní řád v souvislosti s **důkazem listinou** (§ 53 odst. 2) a **důkazem ohledáním** (§ 54 odst. 2). Z hlediska rozebíraného tématu to tedy znamená, že předložení listiny nelze žádat nebo může být odepřeno, resp. ohledání nelze provést nebo může být odepřeno, pokud jde o utajované informace, ledaže byl ten, kdo má listinu potřebnou k provedení důkazu, resp. vlastník nebo uživatel věci nebo ten, kdo má věc u sebe, této povinnosti mlčenlivosti příslušným orgánem zproštěn (srov. § 55 odst. 2 ve vztahu k § 53 odst. 2 a § 54 odst. 2).³⁵⁾

³³⁾ Ke vztahu zákazu výslechu a § 63 odst. 1 zákona o ochraně utajovaných informací srov. JEMELKA et al., 2016, op. cit., s. 301, nebo JEMELKA, VETEŠNÍK, 2017, op. cit., s. 709.

³⁴⁾ Logicky se uvádí: „Slova „lze odepřít“ je přitom třeba chápat tak, že k odepření zproštění mlčenlivosti přesto dojít nemusí.“ PAVELKA, 2018, op. cit., s. 468. Na stejném místě autor poměrně nevhodně propojuje problematiku zproštění mlčenlivosti podle § 63 s klasifikací utajovaných informací stupněm utajení, když uvádí, že „obecně platí možnost neumožnit prolomení mlčenlivosti u utajované informace stupně utajení Přísně tajné (možným následkem je mimořádně vážná újma zájmům ČR), utajované informace stupně utajení Tajné (možným následkem je vážná újma zájmům ČR) a utajované informace, u níž by v důsledku zproštění mlčenlivosti mohlo dojít k ohrožení života či zdraví osob“. Autor zřejmě přehlíží, že při klasifikaci stupněm utajení podle § 4 je podstatné, k čemu by mohlo dojít vyzrazením neoprávněné osobě nebo zneužitím utajované informace, zatímco při zproštění mlčenlivosti je podstatné, k čemu by mohlo dojít „tím“, tj. právě vlastním zproštěním mlčenlivosti, což je prima facie něco odlišného od vyzrazení nebo zneužití.

³⁵⁾ Srov. shodně HRABÁK, NAHODIL, 2018, op. cit., cit dle noveaspi.cz, POTĚŠIL et al., op.

Závěrem této části ještě zmíním **důkaz znaleckým posudkem** upravený v § 56 správního řádu. Podle § 56 *in fine* může správní orgán znalce také vyslechnout. Literatura dovozuje: „Ačkoli to správní řád výslovně neuvádí, není pochyb, že se na případný výslech znalce užije přiměřeně § 55 o výslechu svědka.“³⁶⁾ To by tedy znamenalo, že znalec nesmí být vyslýchán o utajovaných informacích chráněných zvláštním zákonem, které je povinen zachovat v tajnosti (resp. o kterých je povinen zachovat mlčenlivost), ledaže byl této povinnosti příslušným orgánem zproštěn (§ 55 odst. 2 přiměřeně). Toto je logické a v souladu s tím, že podle § 82 odst. 3 přestupkového zákona patří znalec po boku účastníků řízení a svědků mezi osoby, které mohou být za podmínek tohoto ustanovení dotazovány. Dotazovaná osoba, tedy i znalec, má právo odmítnout odpovědět a nesmí být tázána za stejných podmínek jako svědek, tedy mj. i pokud jde o utajované informace, o nichž je povinen zachovat mlčenlivost, ledaže byl této povinnosti příslušným orgánem zproštěn.

Rozhodnutí

Ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu stanoví náležitosti **odůvodnění rozhodnutí** a v tomto kontextu také určuje, že jsou-li podkladem rozhodnutí písemnosti a záznamy, které jsou za podmínek § 17 odst. 3 uchovávány odděleně mimo spis, v odůvodnění rozhodnutí se na tyto podklady odkáže takovým způsobem, aby nebyl zmařen účel jejich utajení; není-li to možné, uvedou se v odůvodnění rozhodnutí pouze v obecné rovině skutečnosti, které z těchto podkladů vyplývají.³⁷⁾

Nelze nevidět značnou podobnost s konstrukcí obsaženou v § 36 odst. 3 správního řádu, ovšem jsou zde dva flagrantní rozdíly. Zatímco mechanismus podle § 36 odst. 3 se uplatní ve vztahu k účastníkovi řízení, o jehož právním nároku se rozhoduje, a nerozhoduje-li se o právním nároku účastníka, účastník jednoduše není oprávněn seznámit se s podklady rozhodnutí uchovávanými podle § 17 odst. 3 mimo spis, tak § 68 odst. 3 takovéto rozlišení neobsahuje. **Týká se tedy rozhodnutí obecně, bude využitelný i v řízení o přestupku.** Ještě nápadnější, je to, že v § 68 odst. 3 jako by správní řád zapomínal, že existují

cit., s. 277 a 282, KLIKOVÁ et al., op. cit., s. 202-203, JEMELKA et al., 2016, op. cit., s. 289 a 296, nebo TOBEK et al., 2016, op. cit., s. 55.

³⁶⁾ HRABÁK, NAHODIL, 2018, op. cit., cit. dle noveaspi.cz.

³⁷⁾ P. Průcha upozorňuje na novelizaci správního řádu zákonem č. 183/2017 Sb. s tím, že byly upraveny také náležitosti odůvodnění pro případ, kdy jeho podkladem jsou informace uchovávané mimo spis: „Na tyto podklady a jejich obsah lze v odůvodnění odkázat jen v omezené podobě, resp. v obecné rovině, aby nebyl zmařen účel jejich ochrany sledovaný danou úpravou.“ PRŮCHA, 2017, op. cit., s. 226. Srov. také: „Je však vždy nutno řádným způsobem citlivě, rozumně a přiměřeně vyvažovat na jedné straně požadavek na ochranu utajovaných informací, ale na druhou stranu požadavek spravedlivého procesu. Pokud by účelově došlo správním orgánem k vytvoření situace, kdy určité skutečnosti budou vedeny mimo spis, a v návaznosti by bylo vydáno rozhodnutí zatížené tímto účelovým jednáním správního orgánu, pak nemůže takové správní rozhodnutí obstát v případné instanční nebo soudní kontrole.“ HRABÁK, NAHODIL, 2018, op. cit., cit. dle noveaspi.cz.

nejen utajované informace, které jsou za podmínek podle § 17 odst. 3 uchovávány odděleně mimo spis, nýbrž existují i utajované informace, které součástí spisu jsou (což je ostatně důvodem, proč vůbec je v rámci nahlížení do spisu potřebné řešit otázku utajovaných informací, jak to správní řád činí ve svém § 38 odst. 6).

Z toho vyplývá, že zatímco ochrana těch utajovaných informací, jež jsou uchovávány odděleně mimo spis podle § 17 odst. 3, je v rámci odůvodnění rozhodnutí výslovně řešena, ochrana utajovaných informací, které součástí spisu jsou, ve správním řádu řešena nikterak není. Naopak se zdá, že zákon v § 68 odst. 3 ukládá správnímu orgánu uvést v rozhodnutí podklady pro jeho vydání, i jsou-li takovým podkladem utajované informace, neboť „rozhodnutí správního orgánu, v jehož odůvodnění nejsou uvedeny důkazy, na jejichž podkladě správní orgán dovodil své závěry, je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (...) Rozvedení úvah o hodnocení podkladů pro rozhodnutí přitom nesmí být obecné a nekonkrétní, nýbrž přesné a logicky uspořádané tak, aby rozhodnutí bylo přezkoumatelné.“³⁸⁾ Literatura toto komentuje ve vztahu k těm utajovaným informacím, které jsou za podmínek § 17 odst. 3 uchovávány odděleně mimo spis, s tím, že „v jisté kontrapozici k uvedenému (a z pohledu spravedlivého procesu rozhodně nikoliv bezproblémově) zakotvuje správní řád též jedno podstatné omezení, a to z důvodu ochrany utajovaných informací či jiných informací, na něž se vztahuje zákonem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti (§ 68 odst. 3 věta druhá správního řádu).“³⁹⁾ Povinností, která pro správní orgán vyplývá z § 68 odst. 3, však nelze překlenout úpravu obsaženou v zákoně o ochraně utajovaných informací, tudíž nelze vyloučit, že takové rozhodnutí by samo o sobě mohlo naplnit definiční znaky utajované informace podle § 2 písm. a) zákona o ochraně utajovaných informací a správní orgán by byl jejím původcem podle § 2 písm. f) zákona o ochraně utajovaných informací.

Náležitosti výrokové části rozhodnutí o přestupku upravuje § 93 přestupkového zákona. Konstrukce je přitom taková, že jsou zde vyjmenovány náležitosti nad rámec náležitostí podle správního řádu.⁴⁰⁾ Pokud jde o rozhodnutí, kterým je obviněný uznán vinným, patří sem např. popis skutku s označením místa, času a způsobu jeho spáchání [§ 93 odst. 1 písm. a)]. Představíme-li si např. přestupek podle § 148 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně utaj. informací spočívající v tom, že fyzická osoba poruší povinnost zachovávat mlčenlivost o utajované informaci, je evidentní, že vlastní popis skutku se neobejde bez toho, aby správní orgán popsal, kdo, kde, kdy a jak mlčenlivost porušil, tedy např. komu sdělil jakou utajovanou informaci.

³⁸⁾ BOHADLO et al., 2018, op. cit., cit dle noveaspi.cz.

³⁹⁾ BOHADLO et al., 2018, op. cit., cit dle noveaspi.cz.

⁴⁰⁾ „Rozhodnutí o přestupku (...) představuje speciální správní rozhodnutí, pro něž jsou komentovaným ustanovením tohoto zákona stanoveny (toliko) zvláštní náležitosti jeho výrokové části. (...) Ve zbytku (...) se na rozhodnutí o přestupku (...) plně uplatní obecná právní úprava, jak je obsažena především v ustanoveních § 67 a násl. správního řádu, případně též § 148 správního řádu.“ BOHADLO, et al., 2018, op. cit., cit dle noveaspi.cz.

V principu si lze představit, že takovýto popis skutku bude mít buďto podobu „převyprávění“, přičemž pak nelze vyloučit, že by toto mohlo učinit ze samotného rozhodnutí utajovanou informaci [§ 2 písm. a) zákona o ochraně utajovaných informací], anebo popis skutku bude obsahovat identifikaci utajované informace (např. evidenční označení podle § 21 odst. 1 zákona o ochraně utajovaných informací), avšak samotná tato utajovaná informace zde uvedena nebude.⁴¹⁾ Domnívám se, že i druhá varianta naplní požadavek na popis skutku „způsobem vylučujícím jeho záměnu s jiným jednáním“⁴²⁾. O odůvodnění rozhodnutí přestupkový zákon nic nestanoví, bude tedy použitelná úprava podle správního řádu, která však s sebou nese problémy uvedené výše.

Poslední výslovnou zmínku o utajovaných informacích obsahuje správní řád v souvislosti se **zvláštním senátem rozkladové komise** (§ 152 odst. 4), na jehož členy klade správní řád mj. podmínku být držitelem platného osvědčení fyzické osoby pro stupeň utajení přezkoumávaných utajovaných písemností nebo záznamů, nebo pro stupeň vyšší. Považuji za nutné podotknout, že tyto výslovně uvedené zvláštní požadavky na členy zvláštního senátu rozkladové komise by neměly vzbuzovat dojem, že snad na úřední osoby (§ 14 odst. 1 správního řádu, § 111 přestupkového zákona) podobné požadavky kladeny nejsou. **Přímo ze zákona o ochraně utaj. informací vyplývá, že pokud by měly být v řízení o přestupku projednány utajované informace, bude muset oprávněná úřední osoba splňovat podmínky přístupu k utajované informaci podle § 6 nebo § 11 zákon o ochraně utaj. informací**, tedy mj. být držitelem oznámení o splnění podmínek pro přístup k utajované informaci stupně utajení Vyhrazené nebo držitelem osvědčení fyzické osoby. Oprávněné úřední osoby totiž nepatří mezi kategorie osob, které mají přístup k utajovaným informacím *ex lege*, tak jako např. soudci (srov. § 58 zákona o ochraně utajovaných informací).⁴³⁾

Závěry

- V každém řízení o přestupku, v němž bude řešena utajovaná informace, bude nutno dostát zásadně všem povinnostem stanoveným v zákoně o ochraně utaj. informací, což může klást na správní orgán značné nároky.
- Z hlediska vedení spisu a nahlížení do něj přichází v řízení o přestupku v úvahu dvě situace: buď je utajovaná informace vedena odděleně mimo spis přímo na základě § 17 odst. 3 správního řádu (v takovém případě je užití ustanovení o nahlížení do spisu výslovně zákonem vyloučeno), anebo je součástí spisu (a v takovém případě se postupuje podle pravidel § 38 odst. 6 správního řádu a rovněž § 58 zákona o ochraně utaj. informací).

⁴¹⁾ Obdobná je situace i při zahájení řízení o přestupku. Podle § 78 odst. 3 obsahuje oznámení o zahájení řízení popis skutku, o kterém má být v řízení rozhodováno, a jeho předběžnou právní kvalifikaci.

⁴²⁾ BOHADLO et al., 2018, op. cit., cit dle noveaspi.cz, včetně odkazu na judikaturu.

⁴³⁾ Shodný názor viz shora citovaný závěr č. 25 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 5. 12. 2005.

- Jelikož se v řízení o přestupku nerozhoduje o právním nároku, není aplikovatelné ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu o seznámení s podklady rozhodnutí, které jsou podle § 17 odst. 3 uchovávány odděleně mimo spis.
- § 38 odst. 6 správního řádu představuje *lex specialis* ve vztahu k pravidlům personální bezpečnosti podle zákona o ochraně utajovaných informací. To, co podle § 38 odst. 6 osobu kvalifikuje k přístupu k utajované informaci, je prostý fakt, že jde o účastníka řízení o přestupku a že touto částí spisu je prováděn důkaz. Vůbec zde tedy nejsou zkoumány žádné „kvalitativní“ vlastnosti takovéto osoby, což je jinak pravidlem v kontextu přístupu k utajované informaci podle zákona o ochraně utajovaných informací. Z celkové koncepce zákona o ochraně utajovaných informací vybočuje kategorizace na základě toho kritéria, zda utajovanou informací je, anebo není prováděn důkaz; nehledí se zde tedy na stupeň utajení utajované informace, správní řád neobsahuje žádné „odstupňování“.
- Má-li se podle § 49 odst. 2 správního řádu dbát při určování veřejného ústního jednání na ochranu utajovaných informací, znamená to, že měla-li by při ústním jednání být projednána utajovaná informace, nelze určit, že ústní jednání bude veřejné.
- Ve svém § 68 odst. 3 jako by správní řád zapomínal, že existují nejen utajované informace, které jsou za podmínek podle § 17 odst. 3 uchovávány odděleně mimo spis, nýbrž existují i utajované informace, které součástí spisu jsou (srov. § 38 odst. 6). Zatímco ochrana těch utajovaných informací, jež jsou uchovávány odděleně mimo spis, je v rámci odůvodnění rozhodnutí výslovně řešena, ochrana utajovaných informací, které součástí spisu jsou, řešena není nijak.

Shrnutí:

Článek se věnuje otázce, jak je ochrana utajovaných informací zajištěna v řízení o přestupku a jaký je vztah této úpravy k zákonu č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti. Na základě rozboru jednotlivých ustanovení správního řádu, která mají přímou vazbu na ochranu utajovaných informací (spis, nahlížení do spisu, ústní jednání, dokazování, rozhodnutí), se dospívá k několika závěrům. Na obecné úrovni se připomíná, že v každém řízení o přestupku, v němž bude řešena utajovaná informace, bude nutno dostát zásadně všem povinnostem podle zákona o ochraně utajovaných informací. Z hlediska vedení spisu je utajovaná informace buď vedena *ex lege* odděleně mimo spis a ustanovení o nahlížení do spisu je vyloučeno, anebo je součástí spisu a aplikuje se postup podle § 38 odst. 6 správního řádu. Ustanovení § 38 odst. 6 je nutno považovat za *lex specialis* ve vztahu k pravidlům personální bezpečnosti podle zákona č. 412/2005 Sb. V rámci stanovení náležitostí rozhodnutí však správní řád ochranu těch utajovaných informací, které jsou součástí spisu, nikterak neřeší (na rozdíl od pravidel o ochraně těch utajovaných informací, které jsou uchovávány odděleně mimo spis).

Summary:

The article deals with the issue of classified information protection within the Czech minor offence proceedings and its relation to Law n. 412/2005 Coll., on Classified Information Protection and Security Qualification. Based on the analysis of those particular provisions of the Administrative Code which are directly linked to classified information protection (administrative files, consulting administrative files, hearing, evidence, decision), several conclusions are drawn. In general, in all cases of minor offence proceedings encompassing classified information, the requirements of Law n. 412/2005 Coll. must be met fully. As far as keeping administrative files, classified information is either kept *ex lege* separately from the files and the provision on consulting the files is excluded, or is a part of the file and the procedure pursuant to par. 38 sec. 6 of the Administrative Code ought to be applied. Provison par. 38 sec. 6 is to be deemed *lex specialis* in relation to the personal security rules under Law n. 412/2005 Coll. Regarding the requirements for an administrative decision, the Administrative Code does not contain rules on protecting classified information included in the file (in contrast to the rules on protecting classified information kept separately from the files).