

Stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 27.01.1999, sp. zn. Cpjn 27/98, ECLI:CZ:NS:1999:CPJN.27.1998.1

Číslo: 19/1999

Právní věta: Bezpečnostní informační služba je právnickou osobou.

Soud: Nejvyšší soud

Datum rozhodnutí: 27.12.1998

Spisová značka: Cpjn 27/98

Číslo rozhodnutí: 19

Číslo sešitu: 3

Typ rozhodnutí: Stanovisko

Hesla: Bezpečnostní informační služba, Osoby právnické

Předpisy: 154/1994 Sb. § 1 odst. 1 154/1994 Sb. § 155 40/1964 Sb. § 18 odst. 2 písm. d)

Druh: Rozhodnutí ve věcech občanskoprávních, obchodních a správních

Sbírkový text rozhodnutí:

V rozhodovací praxi soudů není zastáván jednotný názor na právní otázku, zda Bezpečnostní informační služba má způsobilost k právům a povinnostem (právní subjektivitu), popřípadě zda jí zákon přiznává způsobilost být účastnicí občanského soudního řízení.

Z právního názoru, že Bezpečnostní informační služba má ve smyslu ustanovení § 19 o. s. ř.1) způsobilost být účastníkem řízení, vycházely např. Obvodní soud pro Prahu 9 ve věcech vedených pod sp. zn. 15 C 59/97 a sp. zn. 26 E 2336/97, Obvodní soud pro Prahu 10 ve věci vedené pod sp. zn. Ro 2187/94, Městský soud v Praze ve věci vedené pod sp. zn. 34 C 154/93 a Vrchní soud v Praze ve věci vedené pod sp. zn. 1 Co 437/95. Ve všech uvedených případech soudy meritorně rozhodly o žalobou (návrhem na nařízení výkonu rozhodnutí) uplatněném občanskoprávním nároku Bezpečnostní informační služby nebo o žalobě proti ní podané (věcně posuzovaly splnění předpokladů aktivní nebo pasivní legitimace takto označeného subjektu).

Naproti tomu Obvodní soud pro Prahu 4 ve věci vedené pod sp. zn. 15 C 164/97 a Městský soud v Praze ve věci vedené pod sp. zn. 15 Co 5/98 dospěly k závěru, že Bezpečnostní informační služba není právnickou osobou, neboť ze zákonů č. 153/1994 Sb. a č. 154/1994 Sb. nelze dovodit, že by jí byly přiznány vlastnosti, které právnická osoba musí mít; nemá proto ani způsobilost být účastníkem občanského soudního řízení. Ve věcech týkajících se Bezpečnostní informační služby má způsobilost být účastníkem řízení pouze Česká republika a Bezpečnostní informační služba by v nich mohla vystupovat jen jako "osoba jednáající za Českou republiku jako její zástupce".

Na základě rozdílných pravomocných rozhodnutí soudů předseda Nejvyššího soudu České republiky

podle ustanovení § 29 odst. 1 zákona č. 335/1991 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů,²⁾ navrhl občanskoprávnímu a obchodnímu kolegiu Nejvyššího soudu České republiky, aby zaujalo ke sjednocení výkladu uvedené právní otázky stanovisko.

Občanskoprávní a obchodní kolegium Nejvyššího soudu České republiky ve smyslu ustanovení § 30 odst. 2 zákona o soudech a soudcích přijalo toto

stanovisko:

Podle ustanovení § 18 odst. 2 písm. d) obč. zák.3) jsou právnickými osobami - kromě sdružení fyzických nebo právnických osob, účelových sdružení majetku a jednotek územní samosprávy - též jiné subjekty, o kterých to stanoví zákon.

Zákon může stanovit, že určitý subjekt je právnickou osobou, nejen tím, že onen subjekt za právnickou osobu prohlásí, nýbrž i tím, že danému subjektu - přestože jej za právnickou osobu výslovně (expressis verbis) neoznačuje - přizná vlastnosti, kterými se právnické osoby charakterizují. K těmto vlastnostem patří určení názvu a sídla, vlastní organizační struktura, vymezení orgánu, který je oprávněn právnickou osobu řídit a jednat jejím jménem v právních vztazích (statutárního orgánu), a zejména vymezení vlastního majetku, sloužícího k plnění jejích úkolů (k její činnosti) a vlastní odpovědnost za majetkovou újmu způsobenou jinému.

Bezpečnostní informační služba byla zřízena zákonem č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě, který nabyl účinnosti dnem 30. července 1994, "jako ozbrojená zpravodajská služba České republiky (srov. § 1 odst. 1, § 155 tohoto zákona). Postavení, působnost, koordinaci, spolupráci a kontrolu zpravodajských služeb České republiky, jimiž jsou vedle Bezpečnostní informační služby také Úřad pro zahraniční styky a informace a Vojenské zpravodajství, tvořené Vojenskou zpravodajskou službou a Vojenským obranným zpravodajstvím, ukládání úkolů a poskytování informací těmto službám a podávání zpráv těmito službami upravil zákon č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky, účinný rovněž ode dne 30. července 1994 (srov. § 1 odst. 1, § 3 a § 22 tohoto zákona).

Zákon č. 153/1994 Sb., ve znění zákona č. 118/1995 Sb., a zákon č. 154/1994 Sb., ve znění zákona č. 160/1995 Sb., Bezpečnostní informační službu výslovně za právnickou osobu neprohlásují. Za tohoto stavu je nezbytné zabývat se tím, zda ustanovení citovaných zákonů, popřípadě jiných zákonů přiznávají Bezpečnostní informační službě takové vlastnosti, jimiž musí být obdařen každý subjekt, má-li mít jako právnická osoba způsobilost k právům a povinnostem, od níž se bez dalšího odvíjí způsobilost nabývat práva a povinnosti, která může být omezena pouze zákonem (§ 19a odst. 1 obč. zák.).

Podle ustanovení § 2 zákona č. 153/1994 Sb. jsou zpravodajské služby státními orgány pro získávání, shromažďování a vyhodnocování informací důležitých pro ochranu ústavního zřízení, významných ekonomických zájmů, bezpečnost a obranu České republiky. Na rozdíl od Vojenského zpravodajství, které je součástí Ministerstva obrany, a od Úřadu pro zahraniční styky a informace, jehož rozpočet je součástí rozpočtové kapitoly Ministerstva vnitra, ustanovení § 3 písm. a) zákona č. 153/1994 Sb. uvádí, že příjmy a výdaje Bezpečnostní informační služby tvoří samostatnou kapitolu státního rozpočtu. Citovaný zákon uvedeným způsobem mezi jednotlivými zpravodajskými službami rozlišuje; zatímco Vojenské zpravodajství jednoznačně prohlašuje za součást Ministerstva obrany a u Úřadu pro zahraniční styky a informace to naznačuje nepřímou (závislostí na rozpočtu Ministerstva vnitra), Bezpečnostní a informační službě přiznává samostatné postavení v nakládání s prostředky rozpočtu.

Bezpečnostní informační službě zákony č. 153/1994 Sb. a č. 154/1994 Sb. neurčily její sídlo. V rámci zmocnění k tomu, aby vymezení její vnitřní organizace a bližší vymezení její činnosti bylo provedeno

statutem, který schvaluje vláda (srov. § 6 zákona č. 153/1994 Sb.), se tak má stát na základě tohoto organizačního předpisu. V této souvislosti nelze přehlédnout, že Český statistický úřad podle ustanovení § 22 odst. 1 písm. c) zákona č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě, přidělil Bezpečnostní informační službě, jako ekonomickému subjektu se sídlem "Praha 58, P.O. BOX 1", identifikační číslo; ekonomickým subjektem tento zákon definuje každou právnickou osobu a fyzickou osobu, která má podle zvláštního předpisu postavení podnikatele (§ 2 odst. 7 citovaného zákona), s tím, že samotný zápis takového subjektu do tzv. registru ekonomických subjektů má jen evidenční charakter (§ 20 odst. 1, 2 citovaného zákona).

Zákony č. 153/1994 Sb. a č. 154/1994 Sb. vytvářejí základní vnitřní organizační strukturu Bezpečnostní informační služby. V jejím čele stojí ředitel, jehož jmenuje vláda, po projednání ve výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu příslušném ve věcech bezpečnosti. Ze své funkce je ředitel odpovědný vládě, která ho též odvolává (§4 odst. 1, 2 zákona č. 153/1994 Sb.). Úkoly Bezpečnostní informační služby plní její příslušníci, kteří jsou vůči Bezpečnostní informační službě ve služebním poměru (§ 2 odst. 1 zákona č. 154/1994 Sb.). V hierarchickém personálním systému zaujímají příslušníci Bezpečnostní informační služby určitou hodnotu (§ 27 zákona č. 154/1994 Sb.) a jsou ustanovováni do určité funkce (§ 33 a násl. zákona č. 154/1994 Sb.). Uvnitř daného systému pak činí jménem Bezpečnostní informační služby právní úkony ve věcech služebního poměru služební orgán, tj. ředitel a v rozsahu jím stanoveném též vedoucí organizačních útvarů (§ 22 zákona č. 154/1994 Sb.). Z uvedeného vyplývá, že Bezpečnostní informační služba je monokraticky řízeným orgánem, jehož vedoucí (ředitel) usměrňuje celý souhrn osobních a věcných prostředků zorganizovaných a soustředěných v jeden funkční celek v souladu s působností orgánu vymezenou v ustanovení § 5 odst. 1 a 4 zákona č. 153/1994 Sb. Organizaci vztahů uvnitř Bezpečnostní informační služby upravuje zákon č. 154/1994 Sb. pouze rámcově a její podrobnou úpravu (včetně bližšího vymezení vlastní činnosti) ponechává statutu, který – po schválení vládou – hierarchickou organizační strukturu celého systému dotváří. S čím tedy při stanovení vnitřních vazeb Bezpečnostní informační služby zákon nepočítá, svěruje z vůle zákonodárce statutu jako vnitřnímu řádu, který má povahu "vnitřního předpisu právnické osoby" ve smyslu ustanovení § 20 odst. 2, první věty, obč. zák.

Orgánem oprávněným jednat jménem Bezpečnostní informační služby v oblasti veřejnoprávních a soukromoprávních vztahů, tedy vůči třetím osobám, ať práva veřejného či soukromého, je ředitel (§ 4 odst. 1 zákona č. 153/1994 Sb.), jako jeho statutární orgán (§ 20 odst. 1 obč. zák.). Právní úkony za Bezpečnostní informační službu mohou činit i její příslušníci (zaměstnanci), pokud toto jejich oprávnění vyplývá ze statutu, popřípadě organizačního řádu vydaného ředitelem, nebo pokud to je vzhledem k jejich služebnímu (pracovnímu) zařazení obvyklé (§ 20 odst. 2, první věta, obč. zák.).

Příjmy a výdaje Bezpečnostní informační služby tvoří – jak uvedeno již výše – samostatnou kapitolu státního rozpočtu. Vzhledem k tomu, že podle ustanovení § 9 odst. 1 zákona č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky), ve znění pozdějších předpisů,⁴ se příjmy a výdaje státního rozpočtu republiky člení na kapitoly odpovídající působnosti jednotlivých ústředních orgánů České republiky (při existenci rozpočtové kapitoly nazvané "všeobecná pokladní správa", do níž se soustřeďují příjmy a výdaje, které mají všeobecný charakter a nepatří do působnosti určitého ústředního orgánu a kterou spravuje ministerstvo financí), má Bezpečnostní informační služba pro účely citovaného zákona postavení ústředního orgánu České republiky, i když nepatří ve smyslu ustanovení § 1 a § 2 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů,⁵ k těm taxativně vyjmenovaným ústředním orgánům, v jejichž čele je člen vlády nebo předseda jmenovaný prezidentem republiky, popřípadě vládou. Spravuje-li Bezpečnostní informační služba samostatnou kapitolu státního rozpočtu republiky, což znamená, že v oblasti své působnosti nakládá s určenými finančními prostředky, je ve vztahu k věcem, pohledávkám a jiným majetkovým právům patřícím státu subjektem práva hospodaření (§

761 odst. 1 obch. zák.,6) § 64 a násl. hospodářského zákoníku.7) Právo hospodaření přitom může vykonávat jen státní organizace, tj. právnická osoba nadaná právní subjektivitou, protože věci a majetková práva, tvořící předmět práva hospodaření, se považují za "majetek organizace" (§ 9a, § 64, § 65 hospodářského zákoníku, vyhláška č. 119/1988 Sb., o hospodaření s národním majetkem, ve znění pozdějších předpisů). Ustanovení § 31 odst. 1 zákona č. 576/1990 Sb. umožňuje i Bezpečnostní informační službě zřizovat k plnění úkolů v oboru její působnosti rozpočtové nebo příspěvkové organizace jako právnické osoby, jejichž příjmy a výdaje jsou součástí rozpočtové kapitoly příslušného ústředního orgánu (§ 4 odst. 1 písm. c/, § 5 odst. 1 písm. a/, § 9 odst. 2 citovaného zákona). V případě zrušení rozpočtových nebo příspěvkových organizací přecházejí jejich práva a závazky dnem zániku na zřizovatele - příslušný ústřední orgán (§ 31 odst. 4 zákona č. 576/1990 Sb.), který - aby byl schopen s právy a povinnostmi takto přešlými nakládat - musí být nadán právní subjektivitou a způsobilostí k právním úkonům.

Při úvaze o postavení Bezpečnostní informační služby nelze přehlédnout, že dnem 30. července 1994 zanikla Bezpečnostní informační služba České republiky, zřízená zákonem č. 527/1992 Sb. jako rozpočtová organizace se samostatným vztahem ke státnímu rozpočtu České republiky (srov. § 1 odst. 1, 4 tohoto zákona), a že veškerá její práva a povinnosti ze zákona (ex lege) přešly na nově zřízenou Bezpečnostní informační službu (§ 152 odst. 2, § 154, § 155 zákona č. 154/1994 Sb.). Byla-li právní předchůdkyně Bezpečnostní informační služby právnickou osobou (o čemž s ohledem na její zákonné vymezení jako rozpočtové organizace nemůže být pochyb), není pojmově myslitelné, aby práva a závazky takového subjektu přešly na někoho, kdo se nemůže vykázat vlastnostmi právnické osoby.

Způsobilost Bezpečnostní informační služby mít práva a povinnosti a vlastními úkony práva nabývat a zavazovat se vyplývá i z jejího postavení státního orgánu jako subjektu pracovněprávních vztahů.

K Bezpečnostní informační službě jsou její příslušníci ve služebním poměru (§ 2 odst. 1 zákona č. 154/1994 Sb.), jehož obsah, tj. práva a povinnosti účastníků tohoto právního vztahu, je vymezen v části čtvrté zákona č. 154/1994 Sb. s tím, že zákon č. 65/1965 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, lze na služební poměr použít jen přiměřeně v rozsahu taxativně vymezeném v § 146 zákona č. 154/1994 Sb. Účastníky služebního poměru jsou Bezpečnostní informační služba, jejímž jménem činí právní úkony ředitel a v rozsahu jím stanoveném též vedoucí organizačních útvarů (§ 22, § 146 zákona č. 154/1994 Sb.), a příslušníci. Podle ustanovení § 151 odst. 1 zákona č. 154/1994 Sb. se dnem účinnosti zákona považují příslušníci Bezpečnostní informační služby České republiky za příslušníky přijaté do služebního poměru k Bezpečnostní informační službě, nejdéle však do 15 dnů ode dne 30. července 1994. Po tuto dobu jim bylo zachováno i poslední služební zařazení, hodnost a plat. Jestliže nesdělili vůbec, popřípadě v určené lhůtě, že o přijetí do služebního poměru příslušníka Bezpečnostní informační služby nežadají, platila fikce, že o přijetí do služebního poměru požádali, a o jejich žádostech rozhodoval ředitel.

Zaměstnanci, kteří byli v pracovním poměru k Bezpečnostní informační službě České republiky, právní předchůdkyni Bezpečnostní informační služby, se dnem účinnosti zákona č. 154/1994 Sb., tj. dnem 30. července 1994, stávají zaměstnanci Bezpečnostní informační služby ve funkcích odpovídajících jejich dosavadnímu zařazení (srov. § 153 zákona č. 154/1994 Sb.). Bezpečnostní informační služba jako státní orgán má tedy postavení zaměstnavatele - účastníka pracovních poměrů - a ve smyslu ustanovení § 8 odst. 1 a 2 zák. práce,8) ve znění pozdějších předpisů, vystupuje v těchto pracovněprávních vztazích svým jménem a s vlastní odpovědností.

Proti způsobilosti Bezpečnostní informační služby mít a nabývat práva a povinnosti nelze argumentovat speciální úpravou odpovědnosti za škodu vzniklou osobě, která poskytla Bezpečnostní informační službě nebo příslušníkovi s jejich vědomím pomoc - tzv. pomáhající osobě (§ 17 odst. 1, 2, 3 a 5 zákona č. 154/1994 Sb.). Odpovědným subjektem za takto vzniklou škodu osobám stojícím

vně organizační struktury Bezpečnostní informační služby, ať jde o újmu na zdraví, smrt či škodu na věci, je stát a Bezpečnostní informační služba náhradu škody poskytuje pouze v jeho "zastoupení". Ustanovení § 17 odst. 1 zákona č. 154/1994 Sb. stanoví objektivní odpovědnost (s výslovným zakotvením exoneračního důvodu) již tehdy, vznikla-li škoda pomáhající osobě při poskytování pomoci Bezpečnostní informační službě nebo jejímu příslušníkovi s jejich vědomím, tedy bez ohledu na to, kdo byl škůdcem (zda samotná Bezpečnostní informační služba, její příslušník či jiná osoba). Určením státu jako subjektu odpovědného za škody způsobené pomáhajícím osobám sledoval zákonodárce zvláštní ochranu těchto osob, které by zejména v těch případech, kdy škůdcem není Bezpečnostní informační služba nebo její příslušník, měly ztíženou pozici při eventuálním vymáhání náhrady škody. Cílem úpravy je - zvláště v případech, kdy by jako odpovědný subjekt připadala v úvahu Bezpečnostní informační služba - zamezit tomu, aby byla se zřetelem k závažnému obsahu "zabezpečených" informací (srov. § 5 odst. 1 zákona č. 153/1994 Sb.) pomáhající osobě přímým partnerem jednání o náhradu škody. V daných souvislostech lze připomenout, že i podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), je odpovědný za škodu způsobenou při výkonu státní moci (nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem) stát, přestože původcem škody může být ústřední orgán státní správy (např. ministerstvo), který je právnickou osobou.

Z uvedeného vyplývá, že Bezpečnostní informační služba je právnickou osobou ve smyslu ustanovení § 18 odst. 2 písm. d) obč. zák. Jako taková je nadána způsobilostí mít práva a povinnosti (§ 18 odst. 1 obč. zák.), způsobilostí nabývat práva a povinnosti (způsobilostí k právním úkonům - § 19a odst. 1, § 20 obč. zák.) a podle ustanovení § 19, věty před středníkem, o. s. ř. i způsobilostí být účastníkem občanského soudního řízení. V tomto řízení za Bezpečnostní informační službu jedná její ředitel nebo příslušník (zaměstnanec), který prokáže (pověřením ředitele, popřípadě statutem či organizačním řádem), že je oprávněn za ni jednat (§ 21 odst. 1 o. s. ř.).

Postavení Bezpečnostní informační služby jako právnické osoby v oblasti soukromoprávních vztahů a jako účastníka občanského soudního řízení není na překážku jejímu působení v zákonem vymezeném rozsahu jako státního orgánu (správního úřadu ve smyslu čl. 79 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky) ve veřejnoprávní sféře.

Poznámky pod čarou:

1) *Zákona č. 99/1963 Sb. (občanský soudní řád) ve znění pozdějších předpisů.*

2) *Zákona č. 335/1991 Sb. ve znění zákonů č. 264/1992 Sb., č. 17/1993 Sb., č. 292/1993 Sb. a č. 239/1995 Sb.*

3) *Zákona č. 40/1964 Sb. (občanský zákoník) ve znění pozdějších předpisů.*

4) *Zákon č. 576/1990 Sb., ve znění zákonů č. 579/1991 Sb., č. 166/1992 Sb., č. 321/1992 Sb., č. 10/1993 Sb., č. 189/1993 Sb., č. 57/1995 Sb., č. 154/1995 Sb., č. 160/1995 Sb. a č. 160/1997 Sb.*

5) *Zákon č. 2/1969 Sb., ve znění zákonů č. 30/1970 Sb., č. 147/1970 Sb., č. 125/1973 Sb., č. 25/1976 Sb., č. 118/1983 Sb., č. 60/1988 Sb., č. 173/1989 Sb., zákonného opatření Předsednictva České národní rady č. 9/1990 Sb., zákonů č. 93/1990 Sb., č. 126/1990 Sb., č. 203/1990 Sb., 288/1990 Sb., zákonného opatření Předsednictva České národní rady č. 305/1990 Sb., zákonů č. 575/1990 Sb., č. 173/1991 Sb., č. 283/1991 Sb., č. 19/1992 Sb., č. 23/1992 Sb., č. 103/1992 Sb., č. 167/1992 Sb., č. 239/1992 Sb., zákonného opatření Předsednictva České národní rady č. 305/1992 Sb., zákonů č. 358/1992 Sb., č. 359/1992 Sb., č. 474/1992 Sb., č. 548/1992 Sb., č. 21/1993 Sb., č. 166/1993 Sb., č. 285/1993 Sb., č. 47/1994 Sb., č. 89/1995 Sb., č. 289/1995 Sb., č. 135/1996 Sb., č. 272/1996 Sb., č. 152/1997 Sb. a č. 148/1998 Sb.*

6) *Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.*

7) *Zákon č. 109/1964 Sb., hospodářský zákoník, ve znění účinném do 31. 12. 1991.*

8) *Zákona č. 65/1965 Sb. (zákoník práce) ve znění pozdějších předpisů*