

Stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 22. 1. 1997, sp. zn. Plsn 2/96, ECLI:CZ:NS:1997:PLSN.2.1996.1

Číslo: 11/1997

Právní věta:

I. Policie České republiky není právnickou osobou a zákon jí nepřiznává ani způsobilost být účastníkem řízení před soudem. Způsobilost mít práva a povinnosti, jakož i způsobilost být účastníkem řízení, má ve věcech týkajících se Policie České republiky stát, tj. Česká republika.

II. Jménem České republiky jedná (činí právní úkony) ve věcech týkajících se Policie České republiky státní orgán, jehož se věc týká. Tímto orgánem jsou v záležitostech souvisejících se služebním poměrem policistů (s výjimkou policistů povolaných k plnění úkolů v Ministerstvu vnitra nebo v jiných orgánech, institucích a právnických osobách) Policejní prezidium České republiky (s výjimkou vyšetřovatelů policie) a příslušné útvary Policie České republiky; v ostatních záležitostech je tímto orgánem Ministerstvo vnitra.

III. Před soudem za Českou republiku jedná ve věci týkající se Policie České republiky zaměstnanec nebo policista pověřený Ministerstvem vnitra, Policejním prezidiem České republiky, popřípadě příslušným útvarem Policie České republiky, podle toho, kterého z těchto orgánů se věc týká. Uvedené orgány mohou pověřit jednáním za stát též zaměstnance nebo policistu působícího u jiného orgánu, popřípadě i zaměstnance jiného státního orgánu.

Soud: Nejvyšší soud

Datum rozhodnutí: 22.01.1997

Spisová značka: Plsn 2/96

Číslo rozhodnutí: 11

Číslo sešitu: 4

Typ rozhodnutí: Stanovisko

Hesla: Policie ČR

Předpisy: 40/1964 Sb. § 21 99/1963 Sb. § 19

Druh: Rozhodnutí ve věcech občanskoprávních, obchodních a správních

Sbírkový text rozhodnutí:

V rozhodovací praxi soudů není jednotný názor při posuzování právní otázky, zda Policie České republiky a její útvary mají způsobilost k právům a povinnostem (právní subjektivitu), popřípadě zda jsou způsobilé být účastníky řízení před soudem.

Právní názor, že subjekt, označený jako „Policie České republiky“ (se současným uvedením názvu příslušné policejní správy), nemá způsobilost k právům a povinnostem a že není ani způsobilým účastníkem řízení před soudem, soudy vyslovily např. ve věcech vedených u Okresního soudu v Karviné pod sp. zn. 20 C 82/94, u Okresního soudu v Kroměříži pod sp. zn. 11 C 243/94 a u Okresního soudu v Prostějově pod sp. zn. 4 C 218/95; v těchto případech soudy řízení ve smyslu ustanovení § 104 odst. 1 o. s. ř. zastavily. Závěr, že útvary Policie České republiky nemají právní subjektivitu, přijal Krajský soud v Ostravě ve věci vedené pod sp. zn. 22 Ca 169/94.

Oproti tomu Městský soud v Praze dospěl ve věci vedené pod sp. zn. 37 C 17/94 k závěru, že Policie České republiky je právnickou osobou způsobilou být účastníkem řízení před soudem. Ve věcech týkajících se služebního poměru policistů považoval Policii České republiky za způsobilou mít práva a povinnosti (a tedy i za způsobilého účastníka soudního řízení) Vrchní soud v Praze ve sporu vedeném pod sp. zn. 1 Co 333/94.

Na základě podnětu ministra vnitra předseda Nejvyššího soudu České republiky podle ustanovení § 29 odst. 1 zákona č. 335/1991 Sb., o soudech a soudcích ¹⁾, navrhl plénu Nejvyššího soudu, aby ke sjednocení výkladu uvedené právní otázky zaujalo stanovisko.

Plénum Nejvyššího soudu České republiky ve smyslu ustanovení § 31 odst. 3 písm. b) zákona č. 335/1991 Sb., o soudech a soudcích, přijalo toto stanovisko:

Podle ustanovení § 18 odst. 2 písm. d) občanského zákoníku ²⁾ 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 ve svém ustanovení za právnickou osobu prohlásí, nýbrž i tím, že danému subjektu – přestože jej za právnickou osobu výslovně neoznačuje – přizná vlastnosti, kterými se právnické osoby charakterizují ³⁾. 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.

Policie České republiky byla zřízena zákonem č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky ⁴⁾, jako ozbrojený bezpečnostní sbor České republiky, jehož úkoly jsou uvedeny zejména v ustanovení § 2 zákona; zákon nabyl účinnosti dnem 15. 7. 1991.

Policii tvoří Policejní prezidium České republiky, útvary s působností na celém území České republiky a útvary s územně vymezenou působností (§ 3 odst. 2 zákona č. 283/1991 Sb.).

Zákon policii za právnickou osobu výslovně neprohlašuje a ze žádného z jeho ustanovení ani z ustanovení jiného zákona nelze dovodit, že by jí byly přiznány vlastnosti, které musí mít právnická osoba, má-li být samostatným právním subjektem.

Z vlastností, které charakterizují právnické osoby, policie splňuje pouze požadavky na určení názvu a vlastní organizační struktury. Ostatní vlastnosti typické pro právnické osoby zákon č. 283/1991 Sb. policii nepřiznává.

Zákonem č. 283/1991 Sb. nebylo v první řadě stanoveno sídlo policie.

Policie rovněž nemá vlastní orgán, který by byl oprávněn řídit veškerou její činnost. Vrcholným orgánem policie je sice Policejní prezidium České republiky, v jehož čele stojí policejní prezident, to je však oprávněno řídit policii jen tehdy, nestanoví-li zákon jinak. Jiná úprava se týká např. útvarů

vyšetřování nebo středních policejních škol⁵⁾, které zřizuje a řídí Ministerstvo vnitra, či zřizování jednotlivých útvarů policie, které zřizuje na návrh policejního prezidenta ministr vnitra. Policejní prezidium není také oprávněno řídit policisty povolané k plnění úkolů v Ministerstvu vnitra a vyšetřovatele policie a nepřísluší mu ani povolávání příslušníků policie k plnění úkolů v Úřadu pro zahraniční styky a informace, které provádí ministr vnitra (srov. § 17 zákona č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky, ve znění zákona č. 118/1995 Sb.) a další. Vztah policie a Ministerstva vnitra vyjadřuje § 3 odst. 1 zákona č. 283/1991 Sb., podle něhož je policie Ministerstvu vnitra podřízena.

Zákon č. 283/1991 Sb. též nevymezuje orgán Policie České republiky, který by byl oprávněn v právních vztazích jejím jménem jednat. Tímto orgánem není Policejní prezidium, neboť to - jak vyplývá z § 3 odst. 4 citovaného zákona - jen řídí činnost policie při plnění jejích úkolů podle zákona. Výjimka z tohoto pravidla je dána pouze v záležitostech souvisejících se služebním vztahem policistů a při uzavírání kolektivních dohod s odborovými organizacemi. Ze zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky⁶⁾, vyplývá, že ve věcech služebního poměru policistů jménem policie jedná ministr vnitra a v rozsahu jím stanoveném další služební funkcionáři (srov. § 2 odst. 2 tohoto zákona o služebním poměru), kteří též rozhodují o právech a povinnostech vyplývajících z těchto vztahů. Uvedená výjimka však neplatí u policistů povolaných k plnění úkolů v Ministerstvu vnitra nebo k plnění úkolů v jiných orgánech, institucích a právnických osobách (např. v Úřadu pro zahraniční styky a informace nebo ve středních policejních školách) a také u vyšetřovatelů, jimž policejní prezident není nadřízeným funkcionářem (tím je kromě ministra vnitra ředitel útvaru vyšetřování). Kolektivní dohody pak uzavírají jménem policie „příslušní funkcionáři“ (§ 140 odst. 1 zákona č. 186/1992 Sb.)

Policii nebyl zákonem určen majetek ani nebylo v její prospěch založeno oprávnění s ním při plnění svěřených úkolů samostatně nakládat; ministr - jak se uvádí v § 3 odst. 9 zákona č. 283/1991 Sb. - je totiž oprávněn na návrh policejního prezidenta stanovit způsob hospodářského zabezpečení policie a jejích útvarů a služeb. Majetková nesamostatnost policie se projevuje též v tom, že za škodu vzniklou osobě, která poskytla pomoc policii nebo policistovi na jeho žádost nebo s jeho vědomím, za škodu, kterou tato osoba způsobila v souvislosti s pomocí poskytnutou policii nebo policistovi, a za škodu způsobenou policií nebo policistou v souvislosti s plněním jejich úkolů, odpovídá stát (Česká republika), v jehož zastoupení náhradu škody poskytuje Ministerstvo vnitra (§ 49 zákona č. 283/1991 Sb.), a že za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím policejního orgánu nebo jeho nesprávným úředním postupem odpovídá stát (Česká republika), jehož jménem vystupuje Ministerstvo vnitra (§ 9 odst. 1, § 25 zákona č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem). O majetkové nesamostatnosti policie svědčí i přechodné ustanovení § 57 zákona č. 283/1991 Sb., podle něhož práva a povinnosti vyplývající ze služebního poměru a jiných vztahů příslušníků bývalého Sboru národní bezpečnosti v České republice, které nezankly do dne účinnosti zákona, přecházejí na Ministerstvo vnitra.

Právní subjektivitu Policie České republiky nezakládají ani ustanovení zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky. Tento zákon - jak uvádí jeho § 1 - „upravuje služební poměr příslušníků Policie České republiky“. Jde tedy o právní úpravu vnitřních záležitostí mezi policií jako organizační jednotkou státu na straně jedné a příslušníky Policie České republiky na straně druhé, která se netýká vztahů k osobám třetím. Tuto okolnost je třeba mít na paměti při výkladu těch ustanovení zákona o služebním poměru v nichž se uvádí, že „příslušníci Policie České republiky jsou ve služebním poměru k Policii České republiky“ (§ 2 odst. 1), že „policie je povinna nahradit policistovi újmu, kterou bez svého zavinění utrpěl v souvislosti se změnou původně určeného nástupu dovolené nebo v souvislosti s odvoláním z dovolené“ (§ 48 odst. 7), že „policie vytváří policistům podmínky pro řádný, hospodárný a pokud možno bezpečný výkon služby“ (§ 63 odst. 1), že „policie může uzavřít s policistou dohodu, kterou se zaváže umožnit policistovi rozšíření

nebo zvýšení vzdělání" (§ 64), že "policie je povinna zajistit úschovu svršků a jiných osobních předmětů, které policisté obvykle nosí do služby" (§ 65), že policista odpovídá policii za škodu, kterou jí způsobil zaviněným porušením svých povinností při plnění služebních úkolů nebo v přímé souvislosti s ním, za schodek na hodnotách, které se podle dohody o hmotné odpovědnosti zavázal vyúčtovat, a za škodu vzniklou ztrátou předmětů, které mu byly svěřeny na písemné potvrzení (§ 75 odst. 1, § 77, § 78 a § 79), že policie odpovídá policistovi za škodu, která mu byla způsobena při výkonu služby nebo v přímé souvislosti s ním porušením právní povinnosti, za škodu, kterou mu způsobili porušením právní povinnosti v rámci plnění služebních úkolů služební funkcionáři, za škodu při služebních úrazech a nemocech z povolání, za škodu na odložených věcech a za škodu na věci (§ 87 odst. 1 a 2, § 88, § 97 a § 98), že "účastníky řízení ve věcech služebního poměru jsou policie a policista nebo pozůstalý po policistovi" (§ 122), že "druhý účastník" má právo na náhradu nákladů řízení proti policii, byl-li úspěšný (§ 131 odst. 1), že policie hradí svědecké a náklady spojené s předložením listiny nebo s ohledáním, které vznikly tomu, kdo není účastníkem řízení (§ 131 odst. 2 a 3), a že "získá-li policista bezdůvodné obohacení na úkor majetku policie nebo policie na úkor policisty, musí je vydat" (§ 151 odst. 1). Hovoří-li zákon č. 186/1992 Sb. o "právech a povinnostech" policie, pak tímto způsobem vymezuje orgán státu k němuž policisté mají služební poměr a kterého se týkají práva a povinnosti vznikající v souvislosti s tímto poměrem. V neposlední řadě je třeba vzít v úvahu, že zákon o služebním poměru nabyl účinnosti dnem 1. 7. 1992. Na právní postavení Policie České republiky, která vznikla již dnem 15. 7. 1991, také z tohoto důvodu neměl ani nemohl mít vliv.

Policii České republiky z uvedených důvodů nelze považovat za právnickou osobu; totéž platí i o jejích organizačních složkách. Protože jde - jak uvádí § 1 odst. 1 zákona č. 283/1991 Sb. - o ozbrojený bezpečnostní sbor České republiky, nemůže být nositelem způsobilosti mít práva a povinnosti ve věcech týkajících se policie nikdo jiný než stát, tedy Česká republika (§ 21 občanského zákoníku). Stát (Česká republika) je i způsobilým účastníkem řízení před soudem (§ 19 občanského soudního řádu ⁷⁾).

Jménem České republiky jedná (činí právní úkony) v záležitostech týkajících se policie - jak vyplývá z výše uvedeného vymezení vztahů mezi Ministerstvem vnitra a policií - zásadně Ministerstvo vnitra. Pouze ve věcech souvisejících se služebním poměrem policistů a při uzavírání kolektivních dohod s odborovými organizacemi, kde je v § 2 odst. 2 a § 140 odst. 1 zákona č. 186/1992 Sb. stanoveno, že jménem policie jedná ministr vnitra a v rozsahu jím stanoveném další služební funkcionáři (popřípadě příslušní funkcionáři), jsou orgánem státu jednajícím jeho jménem příslušné orgány policie, tj. Policejní prezidium a jednotlivé útvary policie. Odlišná úprava platí u policistů (příslušníků Policie České republiky) povoláných k plnění úkolů v Ministerstvu vnitra nebo v jiném orgánu, instituci či právnické osobě; tito policisté nepodléhají žádnému funkcionáři policie (ani policejnímu prezidentovi), ale jen Ministerstvu vnitra (popřípadě též představiteli tohoto jiného orgánu). Ve věcech souvisejících se služebním poměrem vyšetřovatelů policie je třeba respektovat, že tito policisté - ačkoliv jsou zařazení v útvaru Policie České republiky - nejsou podřízeni policejnímu prezidentovi, ale přímo (s výjimkou věcí, v nichž vyšetřují) ministru vnitra a v rozsahu jím stanoveném řediteli útvaru vyšetřování.

Z uvedeného vyplývá, že ve věcech týkajících se Policie České republiky má způsobilost být účastníkem řízení před soudem stát, tedy Česká republika. Jako účastník řízení se stát označuje s uvedením orgánu, který za něj jedná, v závislosti na tom, který z orgánů v konkrétní věci je oprávněn jménem České republiky v řízení vystupovat (např. "Česká republika - Ministerstvo vnitra", "Česká republika - Policejní prezidium" apod.). Příslušný orgán pak pověřuje konkrétní fyzickou osobu, která za stát vystupuje před soudem. Pověřenou osobou může být nejen zaměstnanec (popřípadě příslušník policie), u něj zařazený k výkonu práce (k plnění služebních úkolů), ale i zaměstnanec (policista) působící u jiného z výše uvedených orgánů, popřípadě i zaměstnanec jiného státního orgánu. Pověření může být uděleno jednak v jednotlivém případě (pověření v takovém případě

vystavuje ministr vnitra nebo jiný k tomu oprávněný služební funkcionář), jednak může být v obecné rovině založeno vnitřním organizačním předpisem vydaným Ministerstvem vnitra.

¹⁾ ve znění se změnami a doplňky vyhlášeném pod č. 16/1996 Sb.

²⁾ zákona č. 40/1964 Sb. (ve znění se změnami a doplňky vyhlášeném pod č. 47/1992 Sb. a ve znění zákonů č. 264/1992 Sb., č. 267/1994 Sb. a č. 118/1996 Sb.)

³⁾ Srov. např. rozhodnutí uveřejněné pod č. 52/1995 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek.

⁴⁾ Nyní ve znění zákonů č. 26/1993 Sb., č. 67/1993 Sb., č. 163/1993 Sb., č. 326/1993 Sb., č. 82/1995 Sb. a č. 152/1995 Sb.

⁵⁾ srov. § 54 zákona č. 29/1994 Sb. o soustavě základních a středních škol (školský zákon, jehož úplné znění bylo vyhlášeno pod č. 258/1996 Sb.

⁶⁾ nyní ve znění zákona č. 590/1992 Sb., č. 26/1993 Sb., č. 326/1993 Sb., č. 40/1994 Sb., č. 33/1995 Sb., č. 118/1995 Sb. a č. 160/1995

⁷⁾ zákona č. 99/1963 Sb. (ve znění se změnami a doplňky vyhlášeném pod č. 62/1996 Sb.)