

Právní stanovisko

83/4/2013/LP

Věc: Neslučitelnost funkce členů zastupitelstva kraje a členů představenstva jako statutárního orgánu právnických osob zřízených nebo založených krajem, anebo v nichž má kraj majetkovou účast (§ 5 odst. 2 písm. c) zákona č. 130/2000 o volbách do zastupitelstev krajů)

Na základě zjištění, že čtyři z pěti členů představenstva společnosti Krajská zdravotní a.s., která je stoprocentně vlastněna Ústeckým krajem, jsou zároveň členy zastupitelstva Ústeckého kraje, došlo Ministerstvo vnitra České republiky k závěru, že s odkazem na ustanovení § 5 odst. 2 písm. c) zákona č. 130/2000 o volbách do zastupitelstev krajů jsou tyto dvě funkce neslučitelné a žádá Ústecký kraj o zjednání nápravy.

S ohledem na výše uvedený postoj Ministerstva vnitra České republiky byla naše advokátní kancelář požádána o poskytnutí právního názoru na slučitelnost výkonu těchto dvou funkcí.

Cílem tohoto stanoviska je tak zhodnocení dopadů ustanovení § 5 odst. 2 písm. c) zákona č. 130/2000 o volbách do zastupitelstev krajů na současný výkon funkce člena zastupitelstva kraje a člena představenstva jako statutárního orgánu právnické osoby zřízené nebo založené krajem, anebo v níž má kraj majetkovou účast, a to nejen s ohledem na výklad předmětného ustanovení, ale i s ohledem na ostatní zákonné a ústavní konsekvence případné neslučitelnosti funkcí členů zastupitelstva kraje a členů představenstva jako statutárního orgánu právnických osob zřízených nebo založených krajem, anebo v nichž má kraj majetkovou účast.

I. Pojem statutární orgán a pojem statutární zástupce

1. Ustanovení § 5 odst. 2 písm. c) zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů stanoví, že funkce člena zastupitelstva kraje je neslučitelná **s funkcí statutárního zástupce** právnické osoby zřízené nebo založené krajem, anebo v níž má kraj majetkovou účast. Je otázkou, zda lze uvedené ustanovení aplikovat rovněž na případy členství zastupitelů kraje **ve statutárních orgánech**, když uvedené ustanovení statutární orgán výslovně nezmiňuje.
2. V souladu s ustanovením § 20 občanského zákoníku činí právní úkony právnické osoby ve všech věcech ti, kteří jsou k tomu oprávněni smlouvou o zřízení právnické osoby, zakládací listinou nebo zákonem, tedy (jak zákon výslovně označuje vytvořenou legislativní zkratkou) **statutární orgány**.

Statutární orgán (zejména v obchodních společnostech) je obecně pojímán jako orgán společnosti, kterému náleží obchodní vedení, tj. činnost dovnitř společnosti, orgán výkonný, který realizuje strategické záměry a podnikatelské plány přijaté nejvyšším orgánem společnosti a do jehož působnosti náleží i **jednání navenek jménem společnosti**.

3. V souladu s ustanovením § 13 odst. 1 věta druhá obchodního zákoníku jedná právnická osoba statutárním orgánem nebo **za ni jedná zástupce**. **Je tak zjevné, že zákonodárce v uvedeném ustanovení obchodního zákoníku výslovně rozlišuje mezi jednáním právnické osoby jejím statutárním orgánem a jednáním, kdy za ni jedná zástupce. Nejedná se tedy o totožné právní instituty.**
4. Jednání statutárního orgánu jako orgánu právnické osoby je přímým projevem vůle právnické osoby a jednání statutárního orgánu je tak identické s jednáním právnické osoby. Naproti tomu zástupce je ten, kdo je oprávněn jednat za jiného jeho jménem, přičemž ze zastoupení vznikají práva a povinnosti přímo zastoupenému. Pokud tak za právnickou osobu jedná **zástupce**, nejedná se o přímý projev vůle této právnické osoby, ale vůli zde projevuje právě osoba, která jedná v zastoupení, přičemž projev vůle této osoby je právnické osobě teprve přičítán.
5. Jak je z výše uvedeného patrné, současná koncepce českého právního řádu důrazně rozlišuje mezi pojmem zástupce a statutární orgán. Je sice pravdou, že pojem statutární zástupce byl dříve zákonodárcem užíván, nicméně tento pojem byl po roce 1989 při vytváření nové koncepce právního řádu (zakládání právnických osob oproti socialistickým organizacím, resp. při přijímání obchodního zákoníku aj.) absolutně odstraněn a důsledně nahrazen právě pojmem statutární orgán.
6. Pokud tak zákonodárce při přijímání zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů výslovně v ustanovení § 5 odst. 2 písm. c) tohoto zákona zakotvil pojem „statutární zástupce“, muselo k takovému zakotvení dojít nepochybně cíleně. Je v kompetenci zákonodárce, jakým způsobem definuje v zákoně neslučitelnost funkcí, resp. střet zájmů. **V daném případě však rozhodně nelze z použití historického a nepoužívaného pojmu statutární zástupce dovozovat, že se neslučitelnost funkcí vztahuje i na členství ve statutárním orgánu, neboť by se jednalo o nepřípustný extenzivní výklad zákona, kterým by bylo ust. § 5 odst. 2 písm. c) zákona č. 130/2000 Sb. aplikováno i na právní institut zásadně odlišný od právního institutu zastoupení. Je tedy nutné vyjít primárně z gramatického výkladu zákona, když pojem statutární zástupce rozhodně nezahrnuje a ani není synonymem pro pojem statutární orgán.**

7. **Na základě výše uvedeného máme za to, že pojem statutární zástupce ve smyslu ust. § 5 odst. 2 písm. c) zákona č. 130/2000 Sb. lze aplikovat pouze na případy jednání za společnost, tj. na případy zastoupení (na základě plné moci, pověření, zákonného zmocnění, prokury), nikoliv na činnost statutárního orgánu, který vytváří vůli obchodní společnosti a jehož jednání je bez dalšího přímo jednáním obchodní společnosti.**
8. **Navíc je nutné respektovat pravidlo potvrzené Ústavním soudem ČR například v jeho ústavním nálezu I.ÚS 2254/07, podle kterého platí, že je-li k dispozici více výkladů veřejnoprávní normy, je třeba volit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do toho kterého základního práva či svobody – v daném případě do pasivního volebního práva zaručeného čl. 21 Listiny základních práv a svobod.**

II. Ochrana ústavně garantovaného pasivního volebního práva

9. **Případný extenzivní výklad pojmu statutární zástupce podle ust. § 5 odst. 2 písm. c) zákona č. 130/2000 Sb. by byl totiž nepochybně v rozporu s ústavně zaručeným pasivním volebním právem dle čl. 21 Listiny základních práv a svobod, zejména právem dle ustanovení § 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod garantujícím občanům právo na přístup k voleným (a jiným veřejným) funkcím za rovných podmínek, což dle našeho přesvědčení zahrnuje nejen právo na přístup k funkcím ve vlastním slova smyslu, ale též právo na jejich výkon. Zákonem (ani volebním) nelze omezit právo osoby, která vykonává funkci statutárního orgánu či jeho člena v právnické osobě s majetkovou účastí kraje stát se na základě voleb do zastupitelstva krajů legitimním zástupcem kraje, což logicky platí i naopak.**

III. Účel zákona - veřejný zájem na ochraně majetku kraje v kolizi s veřejným zájmem na zabránění střetu zájmů

10. **Primárně je nutné zdůraznit, že nelze připustit takový výklad ust. § 5 odst. 2 písm. c) zákona č. 130/2000 Sb. s poukazem na jeho účel, který by byl v zásadním rozporu s jazykovým vyjádřením příslušného ustanovení (tj. gramatickým výkladem). V daném případě tak účelovým a ani žádným jiným výkladem nelze překlenout skutečnost, že uvedené ustanovení výslovně zmiňuje pouze institut statutárního zástupce, který se od institutu statutárního orgánu podstatným způsobem odlišuje.**

11. I pokud bychom pominuli výše uvedené, argumentace Ministerstva vnitra ČR, které neslučitelnost funkce člena zastupitelstva kraje a člena statutárního orgánu odůvodňuje zájmem na zajištění nezávislého rozhodování příslušného člena zastupitelstva kraje, ale i zastupitelstva jako celku, **neobstojí, neboť by bylo nutné zvažovat i další kritéria.**
12. V souladu s ustanovením § 35 odst. 2 písm. m) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích má zastupitelstvo kraje pravomoc navrhnout zástupce kraje do ostatních orgánů obchodních společností, v nichž má kraj majetkovou účast, a navrhnout jejich odvolání. Již z tohoto zákonného ustanovení je tak zřejmý vliv zastupitelstva kraje na osoby vykonávající funkci člena představenstva právnické osoby s majetkovou účastí kraje, když zastupitelstvo je oprávněno prosadit jejich volbu a odvolání. Nelze pochybovat o tom, že bylo úmyslem zákonodárce, aby zastupitelstvo kraje, potažmo rada kraje, mohly ovlivňovat rozhodování na úrovni orgánů (tedy i statutárního orgánu) právnických osob s majetkovou účastí kraje. Ostatně jim k tomu náleží i přímý mandát od občanů kraje vzešlý ze svobodných voleb. Ustanovení § 17 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích dále stanoví, že majetek kraje musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jeho zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti. Kraj je dokonce povinen pečovat o zachování a rozvoj svého majetku.
13. **Je tak nepochybné, že vedle veřejného zájmu na vyloučení možnosti střetu zájmů argumentovaným Ministerstvem vnitra České republiky tak v tomto případě rovněž stojí veřejný zájem na ochraně majetku kraje. Argument kraje, že členové zastupitelstva kraje garantují ve statutárních orgánech kraji plnění úkolů kraje a využití jeho majetku je tak dle našeho názoru na místě a převažuje nad zájmem vyloučit možnost střetu zájmů.**

IV. Závěr

S ohledem na výše uvedené máme za to, že ustanovení § 5 odst. 2 písm. c) zákona č. 130/2000 Sb. o volbách do zastupitelstev krajů nelze extenzivně vykládat tak že funkce členů zastupitelstva kraje a členů představenstva jako statutárního orgánu právnických osob zřízených nebo založených krajem, anebo v nichž má kraj majetkovou účast, jsou neslučitelné. K takovým závěrům nelze dojít žádným relevantním výkladem uvedeného ustanovení zákona. Pokud tak v současné době někteří z členů představenstva společnosti Krajská zdravotní a.s., která je stoprocentně vlastněna Ústeckým krajem, jsou zároveň členy zastupitelstva Ústeckého kraje, máme za to, že výkon těchto funkcí je v souladu se zákonem, jakož i s ústavním pořádkem České republiky.

V Praze dne 7.6.2013

JUDr. Ivo Beránek

Mgr. Ing. Ondřej Blaha