



Vyřizuje:

E-mail:

Ústecký kraj

Velká Hradební 3118/48

40002 Ústí nad Labem

K rukám: JUDr. Simony Hejnové

email

Věc: Posouzení neslučitelnosti souběhu členství v zastupitelstvu kraje s členstvím ve statutárním orgánu Krajské zdravotní, a.s.

Vážená paní doktorko,

na základě Vašeho požadavku ze dne 4.6.2013 Vám níže zasíláme naše stanovisko k otázce neslučitelnosti souběhu členství v zastupitelstvu Ústeckého kraje s členstvím ve statutárním orgánu Krajské zdravotní, a.s., jak bylo toto zadání vymezeno v předání právní věci ze dne 4.6.2013 dle čl. III. Smlouvy o poskytování právních služeb ze dne 21.3.2013.

A. Použité právní předpisy:

- Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník v platném znění (dále jen „**občanský zákoník**“);
- Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník v platném znění (dále jen „**obchodní zákoník**“);
- Zákon č. 128/2000 Sb., obecní zřízení v platném znění (dále jen „**obecní zřízení**“);
- Zákon č. 129/2000 Sb., krajské zřízení v platném znění (dále jen „**krajské zřízení**“);

CITY TOWER
KŠD LEGAL advokátní kancelář s.r.o.
Hvězdova 1716/2b, 140 78 Praha 4
Tel.: +420 221 412 611
Fax: +420 222 254 030
ksd.law@ksd.cz
www.ksd.cz

Zapsaná v obchodním rejstříku
vedeném Městským soudem
v Praze, oddíl C, vložka 158575
IČ: 257 11 229



ALFA INTERNATIONAL
THE GLOBAL LEGAL NETWORK
Člen mezinárodní asociace ALFA International



Oficiální dodavatel právních služeb
pro Český olympijský výbor
a společnost Česká olympijská, a.s.



- Zákon č. 130/2000 Sb., zákon o volbách do zastupitelstev krajů v platném znění (dále jen „**zákon o volbách do zastupitelstev krajů**“);
- Zákon č. 491/2001 Sb., zákon o volbách do zastupitelstev obcí v platném znění (dále jen „**zákon o volbách do zastupitelstev obcí**“); a
- Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů v platném znění.

B. Podklady a informace ke stanovisku:

Vedle právních předpisů uvedených v bodě A) jsme při zpracování tohoto stanoviska dále vycházeli z následujících dokumentů:

- Dotaz Odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č.j. MV-115422-2/ODK-2012 ze dne 30. října 2012 (dále jen „**Dotaz**“).
- Upozornění Odboru všeobecné správy Ministerstva vnitra č.j. MV-45090-8/VS-2013 ze dne 17. dubna 2013 (dále jen „**Upozornění**“).
- Článek zveřejněný v MF Dnes nazvaný „Právní bitva: udrží si politici posty v čele nemocnic“ ze dne 25.5.2013.
- Stanovisko k výkladu ustanovení § 5 odst. 2 písm. c) zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů zpracované prof. JUDr. Alešem Gerlochem, CSc, ze dne 31. května 2013 (dále jen „**Stanovisko**“).

C. Shrnutí skutkového stavu:

V říjnu 2012 vnesl Odbor dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra prostřednictvím Dotazu otázku na Odbor všeobecné správy Ministerstva vnitra na výklad ustanovení § 5 odst. 2 písmeno c) zákona o volbách do zastupitelstev krajů. V rámci Dotazu zároveň tento odbor vyslovil svůj právní názor, dle kterého je pojem „statutární zástupce“, se kterým zachází ustanovení § 5 odst. 2 písm. c) zákona o volbách do zastupitelstev krajů, zaměnitelný s pojmem „statutární orgán“, se kterými operuje občanský a obchodní zákoník.

V dubnu 2013 byl Ústecký kraj upozorněn Odborem všeobecné správy Ministerstva vnitra na možné porušování zákona o volbách do zastupitelstev krajů, kdy dle názoru tohoto odboru, obsaženého v Upozornění ze dne



17.dubna 2013, může docházet k porušování ustanovení § 5 odst. 2 písm. c) zákona o volbách do zastupitelstev krajů některými členy zastupitelstva Ústeckého kraje.

K tomuto porušování zákona má údajně docházet souběhem členství v zastupitelstvu Ústeckého kraje s členstvím v představenstvu společnosti Krajská zdravotní, a.s., IČO 254 88 627, se sídlem Ústí nad Labem, Sociální péče 3316/12A, PSČ 401 13 (dále jen „**Krajská zdravotní, a.s.**“), jejímž jediným akcionářem je Ústecký kraj.

Odbor všeobecné správy Ministerstva vnitra v Upozornění dochází k jinému právnímu názoru, než Odbor dozoru a kontroly veřejné správy v rámci Dotazu, a to konkrétně k názoru, že pojem „statutární zástupce“ je pojmem užším, než „statutární orgán“ a dopadá na osoby, které jsou oprávněné jednat za společnost na základě určení nebo pověření právníkou osobou. Dále pak tento odbor dovozuje, že „statutárním zástupcem“ je ten, kdo je oprávněn jednat jménem společnosti navenek, tedy i statutární orgán nebo jeho konkrétní člen oprávněný jednat jménem společnosti.

Na žádost Ústeckého kraje se k dané problematice vyjádřil rovněž prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc. ve svém Stanovisku ze dne 31. května 2013, kdy dochází ohledně obsahu pojmu „statutární zástupce“ k odlišnému závěru, než oba odbory Ministerstva vnitra. Právní závěr vyplývající ze Stanoviska je ten, že „statutárním zástupcem“ je jen ta osoba, **kteřá jedná za společnost, tedy nikoli osoba, jejíž jednání se považuje za jednání společnosti (tedy statutárním orgánem).**

Ústecký kraj má tak v posuzované věci k dispozici tři možné výklady ustanovení § 5 odst. 2 písm. c) zákona o volbách do zastupitelstev krajů, proto jsme byli požádáni o posouzení těchto výkladů.

D. Právní rozbor:

Zákon o volbách do zastupitelstev krajů ve svém ustanovení § 5 odst. 2 písm. c) uvádí, že **funkce člena zastupitelstva kraje je neslučitelná s funkcí statutárního zástupce právnické osoby zřízené nebo založené krajem, anebo v níž má kraj majetkovou účast.**

Na první pohled by se mohlo toto ustanovení jevit jako jednoznačné, tedy že členové zastupitelstva nesmí být současně ve statutárním orgánu žádné právnické osoby s majetkovou účastí kraje. Takový výklad¹ by však neodpovídal doslovnému znění posuzovaného ustanovení, neboť se v něm hovoří o „statutárním zástupci“, nikoli o „statutárním orgánu“.

¹ Jedná se mimo jiné o výklad použitý Ministerstvem vnitra v Dotazu.



Je tedy zřejmé, že zodpovězení položeného dotazu bude spočívat na posouzení obsahu pojmu „statutární zástupce“.

D.1 Jednání právnické osoby

Hned na úvod je zapotřebí uvést, že právní teorie i praxe odlišuje „**jednání právnické osoby**“ a „**jednání za právnickou osobu**“. V souladu s obecným ustanovením o jednání právnických osob, tedy s ustanovením § 20 občanského zákoníku, právní úkony právnické osoby činí ti, kteří k tomu jsou oprávněni smlouvou o zřízení právnické osoby, zakládací listinou nebo zákonem (statutární orgány). **Jednání společnosti prostřednictvím statutárních orgánů se takto považuje za přímé jednání takové společnosti.**

Občanský zákoník dále stanoví, že **zástupcem je ten**, kdo je oprávněn jednat za jiného jeho jménem a dále, že zastoupení vzniká na základě zákona nebo rozhodnutí státního orgánu (zákonné zastoupení) anebo na základě dohody o plné moci.²

Právnickou osobu takto **vedle jednání přímého**, tedy prostřednictvím svého statutárního orgánu (typicky jednatele společnosti s ručením omezeným, nebo představenstvem akciové společnosti), zavazuje rovněž jednání na základě plné moci, prokury, či jiného zmocnění v kterémžto případě lze hovořit o jednání za společnost, tedy **jednání zástupcem**.³ Oba typy jednání je zapotřebí od sebe odlišovat.

D.2 Statutární zástupce

V rámci tohoto stanoviska jsme zkoumali, zda je pojem „statutární zástupce“ v českém právním řádu používán, a zda mu právní normy přisuzují nějaký obsah, či zda se jedná o neurčitý pojem, který nedopadá na žádnou situaci, což by naznačovalo, že by byl možný extenzivní výklad tohoto pojmu hraničící až se ztotožněním se „statutárním orgánem“.

Jak jsme nastínili výše, **pojem zástupce** (právnické osoby) zná jak občanský, tak obchodní zákoník, dle kterých se jedná o osobu odlišnou od toho, jehož jménem je úkon činěn. O jednání (statutárním) zástupcem lze hovořit rovněž například v případě jednání obcí a krajů, kdy příslušná ustanovení obecního zřízení a krajského zřízení

² Viz. ust. § 22 odst. 1 a § 23 občanského zákoníku.

³ Viz. § 13 odst.1 věta druhá obchodního zákoníku: Právnická osoba jedná statutárním orgánem nebo za ni jedná zástupce.



uvádějí, že „starosta zastupuje obec navenek“, resp. „hejtman zastupuje kraj navenek“.⁴ Pojem jednání zástupcem tak považujeme za poměrně zřejmý.

Pojem „statutární“ znamená, že se jedná o ustanovení na základě zákona, či jiného právního předpisu. Slovní spojení „statutární zástupce“ potom naznačuje, že právo k zastupování vyplývá přímo ze zákona nebo zákonného zmocnění. **Pojem statutární zástupce tak typicky bude zahrnovat osoby, které jsou na základě zákona oprávněni jednat za společnost – typicky se bude jednat např. o osobu, která byla při provozování podniku pověřena určitou činností, která je v souladu s ust. § 15 obchodního zákoníku zmocněna ke všem úkonům, k nimž při této činnosti obvykle dochází, či o prokuristu.**

Byť jsme v žádném z námi posuzovaných právních předpisů nenalezli „legální definici“ tohoto pojmu, seznali jsme, že se nejedná o pojem prázdny, neboť s ním nepřímo některé zákony operují, a dopadá tak na určitý, byť omezený, okruh subjektů.

D.3 Úmysl zákonodárce

V rámci posouzení příslušného ustanovení zákona o volbách do zastupitelstev krajů jsme se dále zabývali otázkou, zda nemohlo při tvorbě tohoto zákona dojít k chybě, když bylo sice ve zkoumaném ustanovení použito termínu „statutární zástupce“, avšak zákonodárce mohl mít na mysli „statutární orgán“. První indicií, že bylo pojmu „statutární zástupce“ použito záměrně, je výše zmíněné zjištění, že se nejedná o prázdny pojem, ale naopak, že zahrnuje určitou skupinu případů. Další indicií bylo, že posuzované ustanovení je v zákoně o volbách do zastupitelstev krajů od samého počátku beze změny, a to přesto, že byl tento zákon opakovaně novelizován.

Dále je třeba uvést, že v období od 28.2.2005 do 22.6.2005 bylo do tohoto zákona vloženo ustanovení § 5 odst. 5, které uvádělo, že „Funkce člena zastupitelstva kraje je neslučitelná s funkcí **statutárního orgánu** příspěvkové organizace kraje a osoby oprávněné jednat za organizační složku kraje. Neslučitelnost je dána vůči zastupitelstvu, které příslušnou příspěvkovou organizaci nebo organizační složku zřídilo.“

Přinejmenším po určitou dobu tak zákon o volbách do zastupitelstev krajů používal současně oba pojmy vedle sebe, je tedy dle našeho názoru nepochybné, že každému z nich zákonodárce přisuzoval jiný význam.

⁴ Viz. § 103 odst. 1 obecního zřízení a § 61 odst. 1 krajského zřízení.



V rámci teleologického výkladu jsme se dále zabývali snahou o zjištění, co bylo materiálním pramenem právo v daném případě, tedy jakou společenskou situaci se snažil zákonodárce tímto ustanovením upravit. Dle našeho názoru se jedná o snahu zamezení nemožnosti kontroly jednání právnických osob s majetkovou účastí kraje.⁵

Jménem akciové společnosti jedná představenstvo, navenek pak za představenstvo může jednat každý člen představenstva, nestanoví-li stanovy společnosti něco jiného. V případě Krajské zdravotní, a.s. je jednání jménem představenstva upraveno v rámci stanov tak, že za představenstvo jedná navenek, resp. podepisuje předseda, popř. místopředseda představenstva, vždy společně s jedním dalším členem představenstva. Podepisování se provádí tím způsobem, že k napsané nebo natištěné obchodní firmě společnosti připojí jednající osoby své podpisy. Je-li udělena prokura, zastupuje a podepisuje za společnost prokurista v rozsahu prokury. Představenstvo je kolektivním orgánem, který rozhoduje většinou hlasů. Představenstvo je voleno a odvoláváno valnou hromadou společnosti, v případě Krajské zdravotní, a.s. pak Radou kraje. Ústecký kraj tak má přímou kontrolu nad složením statutárního orgánu této společnosti, tedy nad tím, kdo jedná jejím jménem.

Nad čím však ústecký kraj přímou kontrolu nemá, a na co dle našeho názoru dopadá ustanovení § 5 odst. 2 písm. c) zákona o volbách do zastupitelstev krajů je, komu udělí představenstvo Krajské zdravotní, a.s. prokuru, neboť takové jednání je v rámci pravomoci představenstva bez přímé ingerence kraje.

E. Závěr

V rámci tohoto stanoviska jsme posuzovali tři možné výklady ustanovení § 5 odst. 2 písm. c) zákona o volbách do zastupitelstva krajů.

První výklad, vyjádřený v Dotazu, a ztotožňující pojmy „statutární orgán“ a „statutární zástupce“ je zapotřebí zcela jednoznačně odmítnout, neboť se jedná o pojmy s odlišným obsahem.

Druhý výklad, vyjádřený v Upozornění považujeme rovněž za vadný, neboť pouze zužuje obsah pojmu „statutární orgán“ na osoby, které jsou oprávněné jednat za takový orgán jménem společnosti, což je sice krok správným směrem, logicky se však v takovém případě nejedná o jednání zástupcem za společnost, ale o jednání přímo společností. Nejde tedy o „statutárního zástupce“.

⁵ Shledali jsme zajímavým, že ustanovení zákona o volitelnosti do zastupitelstev obcí, byť v ostatním koresponduje s ustanoveními zákona o volbách do zastupitelstev krajů, neobsahuje stejný zákaz souběhu, jako je v posuzovaném případě.



Nadto je třeba uvést, že by v případě rozšíření posuzovaného ustanovení na „statutární orgán“ došlo k potenciálnímu rozporu dvou právních norem, neboť zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů v platném znění, ve svém ustanovení § 5 odst. 2 výslovně uvádí, že „Veřejnému funkcionáři uvedenému v § 2 odst. 1 písm. l) a m), který zastupuje kraj nebo obec v řídicích, dozorcích nebo kontrolních orgánech podnikající právnické osoby, pokud v ní kraj nebo obec má podíl nebo hlasovací práva, nenáleží za tuto činnost odměna.“ přičemž „veřejným funkcionářem dle § 2 odst. 1 písm. l) tohoto zákona je člen zastupitelstva kraje, který je k výkonu funkce dlouhodobě uvolněn. Pokud tedy zákon výslovně uvádí, že „uvolněným“ členům zastupitelstva kraje nenáleží za členství v orgánech společností s majetkovou účastí kraje odměna, je tím implicitně stanoveno, že členství zastupitelů kraje v těchto orgánech je možné.

Za správný tedy považujeme třetí výše zmíněný výklad, tedy ten, dle kterého posuzované ustanovení dopadá jen na „zástupce“ společnosti, tedy nikoli na statutární orgán, nebo jeho členy. Jedině tento výklad odpovídá pojmu „statutární zástupce“. Jiný závěr by dle našeho názoru zasahoval do ústavních práv vyjádřených v článku 2 odst. 3 a článku 21 Listiny základních práv a svobod, tedy práva účastnit se na správě veřejných věcí.

V Praze, dne 6.června 2013

KŠD LEGAL advokátní kancelář s.r.o.