

Prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc.

advokát

osvědčení ČAK č. 1019, IČO 66205930

Botičská 4, 128 00 Praha 2

tel.: 224 915 718, tel., fax: 224 918 138

E-mail: ak.gerloch@wo.cz, ak.gerloch@seznam.cz

ID datové schránky: g3nhm8f

Stanovisko k výkladu ustanovení § 5 odst. 2 písm. c) zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů

Obecně

Toto stanovisko se zabývá výkladem ustanovení § 5 odst. 2 písm. c) zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, které zakotvuje neslučitelnost funkce člena zastupitelstva kraje s funkcí statutárního zástupce právnické osoby zřízené či založené krajem, resp. právnické osoby, v níž má kraj majetkovou účast.

Při aplikaci tohoto ustanovení se vyskytly nejasnosti ohledně jeho významu, přičemž v úvahu přicházejí, co do výsledku, v zásadě dvě výkladové varianty. První varianta ústí v závěr, podle kterého je s funkcí člena zastupitelstva kraje neslučitelná funkce člena statutárního orgánu právnické osoby (např. členové představenstva akciové společnosti, jednatele společnosti s ručením omezeným). Druhá výkladová alternativa naopak členy statutárního orgánu za statutární zástupce nepovažuje a tudíž k neslučitelnosti funkcí nedochází.

Zadání

Objasnit význam ustanovení § 5 odst. 2 písm. c) zákona č. 130/2000 Sb. z hlediska jeho dopadů na výkon funkce člena představenstva při souběžném výkonu funkce člena statutárního orgánu právnické osoby, v níž má kraj majetkovou účast.

Právní posouzení

1. Podstata interpretačního problému

Není pochyb o tom, že klíčovým problémem je v daném případě použitý termín „statutární zástupce“. Pokud by zákonodárce použil termín „statutární orgán“ nebo „člen statutárního orgánu“, nevznikaly by žádné výkladové pochybnosti, neboť by bylo zjevné, že takovou osobou je jednatel společnosti s ručením omezeným¹, případně představenstvo akciové společnosti², resp. další statutární orgány či jejich členové jiných druhů právnických osob.

Podstata interpretačního problému tkví v tom, že spojení „statutární zástupce právnické osoby“ nemá v současné právní úpravě téměř žádný obsah, protože převažující

¹ § 133 odst. 1 obchodního zákoníku: „Statutárním orgánem společnosti je jeden nebo více jednatelů.“

² § 191 odst. 1 obchodního zákoníku: „Představenstvo je statutárním orgánem, jenž řídí činnost společnosti a jedná jejím jménem.“

konstrukce právnických osob se opírá o existenci statutárních orgánů, nikoliv statutárních zástupců.

Zjištění, že institut „statutárního zástupce“ je dosti ojedinělý a nelze tudíž posuzované ustanovení dost dobře vztáhnout na prakticky žádnou konkrétní situaci, vede pak k pochopitelné tendenci vykládat jej extenzivně a zahrnout pod pojem „statutární zástupce“ též „statutární orgány“. Je tomu tak proto, že se předpokládá, že zákonodárce používá výrazy s určitým významem, nikoliv výrazy, jejichž význam nelze vztáhnout k žádnému existujícímu pojmu.

V zásadě tedy přicházejí v úvahu dvě výkladové varianty. První z nich respektuje doslovný význam termínu „statutární zástupce“ a odlišuje tento pojem od pojmu „statutární orgán“. Druhá výkladová varianta vedoucí k výkladu extenzivnímu v podstatě ztotožňuje pojem „statutární zástupce“ s pojmem „statutární orgán“ a výraz „statutární zástupce“ používá ve významu „statutární orgán“.

2. Statutární orgán a statutární zástupce

Použití termínu „statutární zástupce“ je v současnosti v posuzovaných souvislostech do určité míry zavádějící a možno říci nekonceptní. Nelze říci, že tento termín je chybný jako takový, neboť svůj význam má, avšak tento význam není slučitelný se stávající konstrukcí (převažující koncepcí) naprosté většiny jednotlivých druhů právnických osob.

V obecné rovině je termín „statutární zástupce“, resp. výraz statutární orgán jako jistý protipól, úzce spojen s konstrukcí právní subjektivity právnických osob a s konstrukcí dalších způsobilostí, jimiž se právnické osoby jakožto subjekty práva vyznačují (způsobilost k právnímu jednání, způsobilost deliktní, způsobilost procesní).

Současná konstrukce právnických osob je založena na východisku, podle něhož má právnická osoba nejen právní subjektivitu (způsobilost být nositelem subjektivních práv a povinností), ale též způsobilost k právnímu jednání (způsobilost vlastními projevy vůle nabývat práv a povinností). Má-li právnická osoba způsobilost k právnímu jednání, musí mít určité orgány, jejichž jednání je jednáním právnické osoby. Vychází se z toho, že takové orgány jsou přímo součástí právnické osoby, tudíž jejich jednání (jednání jednatelů, členů představenstva apod.) je přímo jednáním této právnické osoby.

Druhou teoretickou koncepcí je konstrukce spočívající v předpokladu, že právnická osoba má pouze právní subjektivitu, avšak nikoliv již způsobilost k právnímu jednání. Tato konstrukce je bližší realitě, protože základem právního jednání je schopnost projevovat vlastní vůli. Právnická osoba jakožto umělý útvar (právní fikce) žádnou vůli reálně mít nemůže, tudíž je pochopitelné, že ji sama nemůže nijak projevovat. Nemá-li právnická osoba způsobilost k právnímu jednání, musí existovat jiná osoba, odlišná od osoby právnické, která vystupuje jako její „zástupce“ a její projevy vůle jsou přičítány právnické osobě.

Rozdíl obou koncepcí tedy spočívá v tom, zda-li na osobu (vždy půjde o osobu fyzickou), která svými projevy vůle zavazuje právnickou osobu, je nahlíženo jako na součást právnické osoby (tj. její „orgán“), nebo jako na osobu odlišnou od právnické osoby, a pak se taková osoba označuje jako „zástupce“.

V současné době se až na dále popsané výjimky prosadila konstrukce spočívající v tom, že právnické osoby mají schopnost projevovat svoji vůli, tj. mají způsobilost k právnímu jednání (ve srovnání s realitou je pochopitelně tato konstrukce fiktivní) a tudíž mají své „orgány“. To bez pochybností vyplývá z ustanovení § 20 odst. 1 občanského zákoníku, který stanoví: „*Právní úkony právnické osoby ve všech věcech činí ti, kteří k tomu jsou oprávněni smlouvou o zřízení právnické osoby, zakládací listinou nebo zákonem (statutární orgány)*“. Kromě statutárních orgánů mohou mít samozřejmě právnické osoby i své zástupce, typicky na základě udělené plné moci.

Přívlastek „statutární“ ve spojení „statutární orgán“ naznačuje, jak stanoví občanský zákoník, že tento orgán je určen zákonem, zakladatelskou smlouvou či zakladatelskou listinou.

Obdobně, pokud by bylo užíváno spojení „statutární zástupce“, muselo by se jednat o osobu, která je v tomto postavení na základě zákona, zakladatelské listiny nebo zakladatelské smlouvy. Současné právní předpisy však v naprosté většině případů nekonstituují postavení statutárního zástupce, neboť jen ojediněle je určitá právnická osoba podle současné právní úpravy konstruována tak, že by zákon zakotvil či umožnil společenské smlouvě či zakladatelské listině zakotvit postavení „statutárního zástupce“.³

Na věci nic nemění, že i v současnosti používají právní předpisy v daných souvislostech někdy výrazu „statutární zástupce“ (zkoumaný zákon č. 130/2000 Sb. je toho příkladem). Tyto předpisy však obvykle používají tento termín pouze jako označení určité osoby v určitém postavení (v postavení toho, jehož jednání právnickou osobu zavazuje), nikoliv že by stanovily obsah tohoto pojmu.⁴ Lze ovšem nalézt i výjimky, které vymezují postavení „statutárního zástupce“ v pravém slova smyslu.

Příkladem právní úpravy, která obsahově vymezovala postavení „statutárního zástupce“, byl zákon č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně, ve znění do roku 1996, který v § 15 hovořil o řediteli a prokuristovi VZP jako o „statutárních zástupcích“, kteří jednají jménem VZP. Jedná se o vcelku ojedinělý příklad právní úpravy z doby po roce 1991, který obsahově vymezené spojení „statutární zástupce“ používal. Dnes již je i tato právní úprava nahrazena úpravou odpovídající převažující ustálené konstrukci statutárního orgánu.

Podle našich zjištění neexistuje v současnosti žádný právní předpis, který by explicitně používal spojení „statutární zástupce“ jakožto označení pro osoby odlišné od právnické osoby, jejichž právní úkony takovou právnickou osobu zavazují. Napočítali jsme sice cca 15 v současnosti platných a účinných zákonů, které používají termín „statutární zástupce“, avšak žádný z nich v současnosti obsah tohoto pojmu nedefinuje. Jak však již bylo výše naznačeno, přesto i v současnosti existují platné a účinné právní předpisy, které určité osoby do pozice statutárního zástupce staví, ačkoliv jej takto výslovně neoznačují. Příkladem může být zákon o obcích, podle jehož § 103 odst. 1 „starosta zastupuje obec navenek“. Jak je patrné, starosta není statutárním orgánem obce, nýbrž statutárním zástupcem obce, ačkoliv zákon sám *expressis verbis* toto spojení nepoužívá.

Pokud tedy byl důvod interpretačního problému popsán výše tak, že extenzivní výklad výrazu „statutární zástupce“ je odůvodněn předpokladem, že současná právní úprava vlastně s institutem „statutárního zástupce“ nepočítá a nejbližší použitelný je institut „statutárního orgánu“, pak je zřejmé, že tento předpoklad není zcela správný.

Ačkoliv je tedy patrné, že současná právní úprava preferuje z hlediska konstrukce právnických osob takové řešení, které spočívá v existenci statutárního orgánu, přesto v ojedinělých případech zakotvují zákony postavení „statutárních zástupců“ právnické osoby. Nelze proto říci, že by použitý termín „statutární zástupce“ neměl vůbec oporu v platném právu, neboť právní řád České republiky takové řešení z hlediska věcného (obsahového) zná, ačkoliv paradoxně o statutárních zástupcích v takovém případě explicitně nehovoří. Jak však bylo naznačeno, jedná se o řešení spíše okrajové a minoritní ve prospěch dominantní koncepce právnických osob se způsobilostí k právnímu jednání, a tedy i statutárními orgány.

³ Nový občanský zákoník přináší z tohoto hlediska nelogickou konstrukci spočívající v tom, že na straně jedné hovoří o „statutárním orgánu“, na straně druhé však jeho členové „jednají za právnickou osobu“, případně právnickou osobu „zastupují“. Dochází zde tedy zjevně ke smísení obou způsobů jednání právnických osob.

⁴ Příkladem může být trestní řád v § 310 apod.

3. Statutární zástupce právnické osoby zřízené krajem

Posuzované ustanovení zákona o krajích používá spojení „statutární zástupce“ a dává jej do souvislosti s „právnickou osobou založenou či zřízenou krajem, v níž má kraj majetkovou účast“. Je tedy nutno posoudit, jaké právnické osoby přicházející v úvahu mohou naplňovat toto ustanovení zákona. Pokud by se totiž ukázalo, že mohou existovat právnické osoby se statutárním zástupcem, odpadl by výše zmíněný předpoklad, že význam výrazu „statutární zástupce“ nemá oporu v právním řádu, kterýžto předpoklad vede k požadavku extenzivního výkladu tohoto slovního spojení.

Právnické osoby mají v tuzemském právním řádu mnoho podob. Může se jednat o obchodní společnosti, právnické osoby neziskového sektoru (např. nadace), z jiného úhlu pohledu může jít o právnické osoby ryze soukromoprávního charakteru, může však jít též o právnické osoby s určitými veřejnoprávními prvky.

Pokud bychom předpokládali nejběžnější situaci, půjde zpravidla o některou formu kapitálové obchodní společnosti, tj. společnost s ručením omezeným či akciovou společnost, jejímž zakladatelem bude kraj či se kraj bude na této obchodní společnosti podílet. Tyto obchodní společnosti mají podle obchodního zákoníku pouze statutární orgán (jednatel, představenstvo), nikoliv statutárního zástupce. Obchodní zákoník však zároveň zná institut prokury (§ 14 obchodního zákoníku). Prokurista je zástupcem obchodní společnosti, který je vybaven tzv. obchodní plnou mocí. Jeho jednání je tedy odlišné od jednání statutárních orgánů společnosti (srov. rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 23 Cdo 2713/2009). Vzhledem k tomu, že postavení prokuristy zakládá zákon, pak lze hovořit ve smyslu terminologie občanského zákoníku o tom, že prokurista je „statutárním zástupcem“.

Dále přichází v úvahu kupříkladu zřízení příspěvkové organizace kraje ve smyslu § 27 a násl. zákona č. 250/2000 Sb. Avšak i tyto organizace mají mít podle zákona statutární orgán, nikoliv statutárního zástupce. Podle sdělení zadavatele stanoviska došlo v minulosti k případu, kdy zanikl mandát zastupitele kraje z důvodu souběhu této funkce s funkcí statutárního orgánu příspěvkové organizace. Zákon č. 130/2000 Sb. explicitně zakazoval souběh funkce člena zastupitelstva s funkcí statutárního orgánu příspěvkové organizace kraje v době od 28. 2. 2005 do 22. 6. 2005 v ustanovení § 5 odst. 5 zákona. S účinností ke dni 22. 6. 2005 však byla tato úprava zrušena, z čehož plyne, že s výjimkou uvedeného období není vysloven zákaz souběhu těchto funkcí. Právě z toho, že zákonodárce zahrnul do zákona explicitní úprava takovéto neslučitelnosti funkcí a výslovně upravil postavení „statutárního orgánu příspěvkové organizace kraje“, je zjevné, že statutární zástupce a statutární orgán nemají totožné postavení. Pokud podle sdělení zadavatele stanoviska došlo k zániku mandátu člena zastupitelstva kraje kvůli souběhu s funkcí ředitele příspěvkové organizace kraje, a to rozhodnutím ministra vnitra, i mimo uvedené období, jedná se podle našeho názoru o zjevně nesprávný výklad zákona.

Bylo by tímto způsobem možno rozebrat i další druhy právnických osob v jednotlivých případech a zkoumat, zda tyto právnické osoby mají či mohou mít statutárního zástupce či mají statutární orgán. Pro účely tohoto stanoviska je však taková analýza nadbytečná, protože na základě shora popsanych kritérií lze vcelku bez pochybností určit, kdy určitá osoba, jejíž jednání bude právnickou osobu zavazovat, je statutárním orgánem a kdy statutárním zástupcem.

Z dosud provedeného rozboru nicméně vyplývá, že ačkoliv funkci statutárního zástupce právní předpisy využívají jen zřídka, přesto se lze s případy existence takové funkce setkat. Příkladem je právě postavení prokuristy v obchodní společnosti.

4. Metodologické direktivy interpretace

Nyní je potřeba posoudit, zda jsou dány dostatečné důvody pro extenzivní výklad zkoumaného ustanovení zákona o krajích, který vyústí v závěr, že výrazem „statutární zástupce“ je nutno rozumět i statutární orgán či člena statutárního orgánu, nebo zda je namístě vycházet z výkladu adekvátního (doslovného).

Právní teorie rozvinula pro účely výkladu právních předpisů některé interpretační metody (metodologické direktivy interpretace), jejichž užití má přispět ke korektnímu nalezení významu interpretovaného ustanovení právního předpisu. Tradičně se interpretační metody rozdělují na tzv. standardní a tzv. nadstandardní. Základ tohoto rozlišení spočívá v identifikaci objektu výkladu. Standardní výkladové metody pracují jako s objektem výkladu s právním předpisem, přesněji s jeho textem. Mezi tyto metody řadíme výklad jazykový, systematický a tzv. výklad logický. Nadstandardní výkladové metody se zaměřují nikoliv na samotný právní předpis, nýbrž jejich objektem jsou okolnosti a skutečnosti právní předpis doprovázející. Patří sem například okolnosti vzniku zákona (tzv. *ocassio legis*), motivy zákonodárce k přijetí určité právní úpravy, účel sledovaný zákony, ale například i srovnání interpretované právní úpravy s právní úpravou zahraniční. Mezi nadstandardní výkladové metody se tedy řadí výklad teleologický, zaměřující se na účel zákona, výklad historický, který zohledňuje okolnosti vzniku zákona a konečně výklad komparativní, porovnávající zkoumání právní úpravu s právní úpravou zahraniční.

Právní teorie obvykle klade důraz na standardní výkladové metody, které mají tu nepopiratelnou výhodu, že pracují s jednotným objektem výkladu, tj. textem právního předpisu. Ten je pro všechny interprety stejný. Naopak nadstandardní výkladové metody pracují s poměrně různorodými objekty, které samy o sobě jsou výsledkem interpretace širších okolností (např. závěr spočívající v tom, že úmyslem zákonodárce bylo zpřísnit sankce za trestné činy, předpokládá zjištění, že zákonodárce chtěl reagovat na stoupající míru kriminality, avšak zjištění, že míra kriminality stoupala, je opět předmětem interpretace různých faktů, jako jsou např. policejní statistiky apod.). Z tohoto důvodu poskytují nadstandardní interpretační metody méně spolehlivé výsledky.

Volba okruhu použitelných interpretačních metod tak zároveň řeší i otázku ohledně míry právní jistoty adresátů právní regulace. Paralelní použití standardních i nadstandardních metod může míru právní jistoty (předvídatelnosti dopadů právní regulace) snižovat, naopak přidržení se pouze standardních interpretačních metod spíše míru právní jistoty zvýší, protože se zabráni využití mnohdy ne zcela nesporných argumentů.

Ve prospěch použití nadstandardních interpretačních metod hovoří potřeba řešit nedokonalosti právní úpravy, mezery v právu, případy axiologické (hodnotové) nedostatečnosti práva apod.

Akceptovatelné řešení lze zřejmě spatřovat v tom, že standardní interpretační metody je nutno využít vždy, zatímco nadstandardní interpretační metody najdou své uplatnění v případech, kdy užití standardních interpretačních metod nevede k jednoznačnému závěru o významu interpretované právní normy.

Je třeba říci, že rozhodovací praxe mnohdy popsaný postup nedodrží a užívá paralelně standardní i nadstandardní výkladové metody, aniž by k tomu byl objektivní důvod. Příčinu lze zřejmě spatřovat v tezi, kterou již před delší dobou vyslovil Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/97. Podle této teze *„Jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně nebo v důsledku nevzdělanosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity.“*

Tato teze byla následně v dalších souvislostech rozvíjena, a to někdy až k takovému závěru, že dominantní je nikoliv jazykový výklad, nýbrž výklad opírající se o smysl a účel právní normy. V takovém případě se ovšem žádoucí pořadí interpretačních metod zcela obrací. Z právně politického, resp. z právně mocenského hlediska nelze v tomto případě přehlédnout, že důraz na účel zákona vychyluje rovnováhu v systému dělby moci mezi mocí zákonodárnou a soudní ve prospěch moci soudní, neboť posouzení účelu zákona je závislé na osobě interpreta, tj. v konečném důsledku soudce. Limity hledání účelu zákona nejsou totiž objektivně nikde zakotveny a jediný limit lze shledat v sebeomezení soudní moci, resp. interpreta.

5. Použití výkladových metod na posuzovaný případ

Pokud by měly být jednotlivé výkladové metody aplikovány na zkoumané ustanovení, pak při využití výkladu jazykového a systematického dospíváme k závěru, že statutární zástupce není totožný se statutárním orgánem. Statutární zástupce je ten, kdo „zastupuje“, tedy jedná za jiného. Jestliže konstrukce statutárního orgánu je založena na tom, že subjekt jedná tímto orgánem, který k němu náleží, pak je pochopitelné, že jednání statutárního orgánu není jednáním „za“ tento subjekt. Takový závěr potvrzuje i výklad systematický ve spojení s výkladem jazykovým. Ze systematického výkladu plyne, že některé právní předpisy upravují jednání „za“ právnickou osobu (byť jen ojedinele), zatímco jiné předpisy upravují „jednání právnických osob jejich orgány“. Zákonodárce tedy užívá obě podoby jednání právnické osoby (resp. jednání za právnické osoby), byť jednu z nich naprosto dominantně. Vůli zákonodárce je nutno respektovat.

Předpokladem pro užití nadstandardních interpretačních metod, konkrétně mezi těmito metodami dominujícího teleologického výkladu, je zjištění, že význam právní normy zjištěný za použití standardních výkladových metod neobstojí ve srovnání s účelem a smyslem zákona. Otázkou je, kdy tomu tak může být. Relevantní by mohla taková úvaha být především v případě, kdy by se ukázalo, že právní normu ve významu zjištěném standardními výkladovými metodami nelze nijak smysluplně použít, tedy že je neaplikovatelná, neboť nemá žádný obsah. V konkrétním případě by mohlo jít o situaci, kdy by se zjistilo, že nelze v platném právu nalézt jediný případ existence statutárního zástupce právnické osoby. V takovém případě by zkoumané ustanovení nemělo žádný význam, což je v rozporu s předpokladem racionálního zákonodárce. Jak jsme však ukázali, i současná právní úprava se statutárními zástupci počítá, tudíž zákaz slučitelnosti funkcí může na konkrétní případy dopadat.

Je třeba také zvážit, jaký je skutečný účel zkoumaného ustanovení. Nelze přehlédnout, že prakticky v každém sporném případě lze vést úvahu v tom smyslu, že účel zákona je jiný, než plyne z jeho slovního vyjádření. To je dáno právě tím, že úvaha o tom, co je vlastně účelem zákona, závisí na posouzení interpreta a na motivech, se kterými k interpretaci problematického ustanovení přistupuje. To však ještě neřeší problém, jak zjistit adekvátní účel daného ustanovení.

V tomto konkrétním případě není sporu o tom, že zkoumané ustanovení má vyloučit souběh funkcí, resp. činností vykonávaných členy zastupitelstev krajů. Je však sporné, v jak širokém rozsahu k vyloučení takového souběhu má dojít, tj. je sporné, jak široce účel tohoto ustanovení chápat. Lze jej vyložit tak, že cílem je zabránit všem případům, u nichž hrozí byt' i vzdáleně střet zájmů, avšak zároveň jej lze chápat i tak, že cílem je zabránit striktně jen těm případům souběhu funkcí, které jsou explicitně v zákoně uvedeny, a tudíž jakýkoliv extenzivní výklad nepřichází v úvahu.

Z konstrukce celého § 5 odst. 2 zákona č. 130/2000 Sb. je zřejmé, že má za účel zabránit případnému střetu zájmů u člena krajského zastupitelstva, do nějž by se mohl dostat

v případě, kdy by vykonával některou z činností uvedených v § 5 odst. 2 písm. a) až c) zákona. Ve vztahu ke zkoumanému ustanovení lze tedy zkoumat, zda hrozí střet zájmů u osoby, která je členem „statutárního orgánu“ a zároveň členem zastupitelstva kraje, nebo zda lze takový střet spíše očekávat u „statutárního zástupce“.

Podle našeho názoru není skutečně náhodou, že zákonodárce užil spojení „statutární zástupce“. Statutární orgán obchodní společnosti (jednatelé, člena představenstva) jmenuje do této funkce společník (společníci) či akcionář (akcionáři), resp. přesněji valná hromada společnosti. Podle krajského zřízení nominuje zástupce kraje na valnou hromadu společnosti, v nichž má kraj majetkovou účast, zastupitelstvo kraje (§ 35 odst. 2 písm. l) zákona o krajích). Pokud je kraj jediným společníkem, vykonává působnost valné hromady rada kraje (§ 59 odst. 1 písm. j) zákona o krajích). Do působnosti valné hromady patří volba statutárních orgánů. Je tedy zřejmé, že případnému střetu zájmů může orgán v působnosti valné hromady snadno zabránit odvoláním dotčeného člena zastupitelstva kraje z funkce.

Naopak postavení statutárního zástupce je poněkud odlišné. Pokud bychom vycházeli z toho, že relevantní funkcí je zejména funkce prokuristy, pak nelze přehlédnout, že například u akciových společností je udělení prokury v rukou statutárního orgánu (představenstva akciové společnosti). Z toho vyplývá, že se vytrácí bezprostřední kontrola nad činností takového prokuristy ze strany orgánů kraje. U společnosti s ručením omezeným sice spadá udělení a odnětí prokury do působnosti valné hromady (kterou by reprezentovala rada kraje), avšak lze stanovit ve společenské smlouvě postup jiný. Proto i zde platí, že by mohlo dojít ke ztrátě bezprostřední kontroly nad výkonem funkce takové osoby, což by mohlo umožnit střet zájmů.

Máme tudíž zato, že v postavení statutárního orgánu a statutárního zástupce je z hlediska účelu sledovaného zákonem podstatný rozdíl a že tento rozdíl nelze při interpretaci nezohlednit. Jinak řečeno, účelem interpretovaného ustanovení není zabránit souběhu funkcí ve všech možných případech, v nichž by vzniklo podezření ohledně střetu zájmů, nýbrž právě jen v těch případech, které jsou v zákoně uvedeny. Teleologický výklad tedy doplňuje a stvrzuje výsledky standardních interpretačních metod, což potvrzuje korektnost použití této výkladové metody.

Výklad právního předpisu totiž nelze ve sporných případech oprostít od širších souvislostí, které hrají významnou roli v systematickém výkladu. Důsledkem vzniku funkce „statutárního zástupce právnické osoby“ je ztráta mandátu člena krajského zastupitelstva, neboť pokud taková situace nastane, má zastupitelstvo kraje vyslovit zánik mandátu. Zákonodárce tedy zvolil konstrukci, podle které výkon funkce statutárního zástupce ohrožuje výkon funkce člena zastupitelstva (nikoliv naopak, že by bylo stanoveno, že člen zastupitelstva nesmí přijmout funkci statutárního zástupce, a pokud ji přesto přijme, pak taková funkce zanikne). Z toho tedy vyplývá, že zvolená konstrukce představuje limitaci ústavně zaručeného práva podílet se přímo na správě veřejných záležitostí ve smyslu čl. 21 Listiny základních práv a svobod. Zákon sice může stanovit podmínky výkonu tohoto práva, avšak při jeho limitaci, kterou zánik mandátu z důvodu neslučitelnosti funkcí je, je nutno respektovat jeho podstatu a smysl a minimalizovat zásahy do tohoto práva (čl. 4 Listiny základních práv a svobod). Jinak řečeno, při výkladu důvodů, které vedou ke ztrátě veřejné funkce, je nutno volit výklad restriktivní a preferovat takovou výkladovou variantu, která dopady na výkon práva omezí, nikoliv rozšíří.

Závěry

Podle našeho názoru zákonodárce záměrně při formulaci ustanovení § 5 odst. 2 písm. c) zákona o krajích použil výraz „statutární zástupce“, aby odlišil postavení členů statutárních orgánů právnických osob a postavení jejich „statutárních zástupců“. Neslučitelnost funkcí je

proto nutno vztahovat pouze na případy, kdy člen krajského zastupitelstva má postavení „statutárního zástupce“, nikoliv však statutárního orgánu. Je třeba připustit, že počet případů, kdy k neslučitelnosti funkcí z tohoto důvodu dojde, bude sice relativně malý, ale takové rozhodnutí ohledně dopadů zákona je v kompetenci zákonodárce.

Extenzivní výklad zkoumaného ustanovení vedoucí k závěru, že k neslučitelnosti funkcí dochází i ve vztahu k výkonu funkce statutárního orgánu právnické osoby, nepovažujeme za správný, neboť máme za to, že bez legitimního důvodu nad rámec textu zákona zužuje výkon ústavně zaručeného práva podle čl. 21 Listiny základních práv a svobod podílet se přímo na správě veřejných záležitostí.

V Praze dne 31. května 2013



Prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc., advokát