

Zasedání Zastupitelstva Ústeckého kraje

Dne:

26. 6. 2013

Bod programu:

16

Věc:

Neslučitelnost funkcí člena zastupitelstva a představenstva akciové společnosti

Důvod předložení:

Dopis Ministerstva vnitra ČR ze dne 17. 4. 2013.

Nárok na rozpočet Ústeckého kraje:

Bez nároku.

Zpracoval:

JUDr. Simona Hejnová,
vedoucí odboru legislativně-právního

Mgr. Tomáš Pechan,
právník legislativně-právního odboru

Předkládá:

Oldřich Bubeníček,
hejtman Ústeckého kraje

Konzultováno:

Ing. Milan Zemaník,
ředitel krajského úřadu

externí advokátní kanceláře

Projednáno v Radě Ústeckého kraje:

usnesení číslo: 22/19R/2013

dne:

11. 6. 2013

hlasování:

pro

8

proti

0

zdržel se

0

Předáno OOKÚ:

12. 6. 2013

Expedováno:**Přílohy:**

1. Dopis Ministerstva vnitra ČR č.j. MV-45090-8/VS-2013 ze dne 17. 4. 2013
2. Výklad Ministerstva vnitra ČR pro Královéhradecký kraj ze dne 30. 10. 2012
3. Stanovisko Prof. JUDr. Aleše Gerlocha, CSc. ze dne 31. 5. 2013
4. Stanovisko Mgr. Drahomíry Koutecké, advokátky ze dne 7. 6. 2013
5. Stanovisko Advokátní kanceláře Benešová Beránek Blaha ze dne 7. 6. 2013
6. Stanovisko advokátní kanceláře KŠD LEGAL advokátní kancelář, s.r.o. ze dne 6. 6. 2013

Návrh na usnesení:

Zastupitelstvo Ústeckého kraje po projednání

A) bere na vědomí

předložené informace, dokumenty a stanoviska obsažená v důvodové zprávě a přílohách tohoto materiálu.

B) konstatuje

s ohledem na předložená právní stanoviska, že funkce člena představenstva akciových společností založených Ústeckým krajem, nebo v nichž má Ústecký kraj majetkovou účast, je slučitelná s výkonem funkce člena zastupitelstva kraje.

C) ukládá

Ing. Milanu Zemaníkovi, řediteli krajského úřadu, zajistit v rámci společného jednání se zástupci Ministerstva vnitra ČR předložení stanoviska Ústeckého kraje a informovat Zastupitelstvo Ústeckého kraje o výsledcích tohoto jednání.

Termín: 4. 9. 2013

Důvodová zpráva:

Ředitel krajského úřadu, Ing. Milan Zemaník, obdržel dne 18. 4. 2013 od Ministerstva vnitra ČR (dále jako „MV“), odboru všeobecné správy, dopis, kterým byl konstatován názor na existující neslučitelnost funkce členů představenstva a členů zastupitelstva kraje (příloha č. 1 předloženého materiálu). Důvodem neslučitelnosti je, cit:

Vzhledem k tomu, že podle stanov Krajské zdravotní, a.s. může za tuto společnost jednat i místopředseda společně s dalším členem představenstva, tj. osoby, které vykonávají funkci člena zastupitelstva kraje, domníváme se, že je naplněn důvod pro neslučitelnost funkce podle § 5 odst. 2 písm. c) zákona o volbách do zastupitelstev krajů.

Dle názoru MV není samotné členství zastupitelem v představenstvu důvodem vzniku neslučitelnosti funkce člena zastupitelstva. Neslučitelnost však vzniká v případě, že je tato osoba oprávněna za společnost jednat, přičemž v tomto případě je člen statutárního orgánu statutárním zástupcem dle § 5 odst. 2 písm. c) zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jako „zákon o volbách“).

MV požaduje informaci o krocích podniknutých ke zjednání nápravy.

K tomuto je třeba uvést, že MV může dle § 82 odst. 1 krajského zřízení, je-li usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu kraje v samostatné působnosti v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem, a nejde-li o obecně závaznou vyhlášku kraje, vyzvat kraj ke zjednání nápravy. Navrhnout člena zastupitelstva jako zástupce kraje do představenstva krajem vlastněné (či spoluvlastněné) akciové společnosti, ani jeho případné jmenování radou kraje v pozici jediného akcionáře, není v rozporu se zákonem. Žádný právní předpis neomezuje orgány kraje navrhopvat své zastupitele do představenstev akciových společností. Neslučitelnost, pokud by vznikla, není dána usnesením zastupitelstva či rady kraje, které by bylo v rozporu se zákonem. Neslučitelnost vzniká na základě právní skutečnosti, kdy jedna osoba vykonává souběžně takové funkce, které zákon považuje za neslučitelné. Samotný důvod jejich vzniku je proto irelevantní. V případě, že by neslučitelnost existovala, je na této osobě, aby se rozhodla, jak dále postupovat. Ústecký kraj může sice odstranit důvody případné neslučitelnosti (pokud by existovala) tím, že členy svého zastupitelstva odvolá, ale tím zároveň zasáhne do zastupitelovy svobodné vůle rozhodnout se o dalším postupu v případě MV tvrzené neslučitelnosti. Neslučitelnost funkcí je řešena mimo výkon dozorových pravomocí dle krajského zřízení, a to dle § 48 odst. 3) – 6) zákona o volbách.

Dne 24. 4. 2013 informoval hejtman kraje o obdržení dopisu zastupitelstvo kraje s tím, že na jednání zastupitelstva bude předloženo dne 26. 6. 2013 komplexní stanovisko včetně doporučení dalšího postupu.

Ředitel krajského úřadu informoval MV dne 21. 5. 2013 o plánovaném projednání dne 26. 6. 2013 a taktéž vyjádřil překvapení nad tím, že MV vydalo stanovisko bez toho, aniž se dotázalo

na názor Ústeckého kraje, což je vzhledem k dosavadní praxi obvyklé. Upozornil taktéž na nekoncepční rozdíl mezi úpravou obecních a krajských zastupitelů a vyzval MV k odstranění tohoto rozdílu v rámci vlastního legislativního postupu.

Ústecký kraj je v současné době akcionářem těchto akciových společností:

1. Krajská zdravotní, a.s. (dříve IDS Ústeckého kraje, a.s.)
2. Regionální rozvojová agentura Ústeckého kraje, a.s.
3. Labská investiční, a.s.

V prvních dvou společnostech jsou zastupitelé členy představenstva a ve všech třech členy dozorčí rady (té se však neslučitelnost netýká).

Ústecký kraj a nepochybně ani jednotliví dotčení členové zastupitelstva se nedomnívají, že by jejich funkce byly neslučitelné s výkonem funkce člena představenstva, kam byly Ústeckým krajem navrženy, a to z níže uvedených důvodů.

Jedním z důvodů neslučitelnosti funkce je dle § 5 odst. 2 písm. c) zákona o volbách, výkon **funkce statutárního zástupce právnické osoby zřízené nebo založené krajem, anebo v níž má kraj majetkovou účast**. Abychom mohli dovodit, kdo je považován za „statutárního zástupce“, přičemž výklad pojmu je nejednotný, bylo nezbytné seznámit se s důvody začlenění uvedeného způsobu neslučitelnosti do právní úpravy. Obecně důvodem neslučitelnosti bývá objektivně existující skutečnost, kdy současný výkon určitých funkcí působí natolik vysoký střet zájmů, u něhož lze předpokládat ohrožení veřejného zájmu a není namístě ponechat objektivitu výkonu každé z funkcí na samotné osobě, která funkce současně zastává. Důvodová zpráva provázející návrh zákona o volbách legislativním procesem obsahuje toto:

Neslučitelnost funkce člena zastupitelstva kraje se vymezuje pouze s funkcí vykonávanou ve veřejné správě tam, kde by mohlo docházet ke střetu zájmů při konkrétním výkonu státní správy, a to pouze u těch funkcí, které jsou obsazovány volbou, jmenováním či ustanovováním (např. ředitelé odborů, funkce u NKÚ). Navrženou úpravou nejsou dotčeny zvláštní předpisy upravující neslučitelnost funkcí, např. zákon o soudech a soudcích nebo zákon o státním zastupitelství.

Odůvodnění, kdo je považován za „statutárního zástupce“ nebo z jakého důvodu je neslučitelná funkce statutárního zástupce právnické osoby zřízené nebo založené krajem, popř. v níž má kraj majetkovou účast, v důvodové zprávě však nenajdeme.

Statutární zástupce musí svou povahou odpovídat zastupiteli, tj. statutární zástupce má být funkcí, která je vykonatelná fyzickou osobou, resp. kdy může fyzická osoba být do této funkce ustanovena. Tato osoba však nepochybně musí mít i náležitou působnost. Zaměříme-li se na obchodní společnosti zakládané krajem, nebo v nichž má kraj majetkovou účast, tak ty, které mají řídicí funkci, jsou nazvány statutárními orgány. Statutárním orgánem akciové společnosti je představenstvo, statutárním orgánem společnosti s ručením omezeným je jednatel. Ostatní obchodní společnosti není kraji dovoleno zakládat. Dle našeho názoru je funkcí, u které může vzniknout střet zájmů, jenž by ohrožoval veřejný zájem, jen taková funkce, jejímž výkonem mohou být způsobeny předpokládané nežádoucí následky. Nepochybně to nemůže být funkce, v rámci které nelze tvořit vůli a náležitým způsobem ji projevovat. Je nezbytné spojení obou těchto úkonů. Pokud dochází jen k tvorbě vůle, jedná se o faktický úkon, který nezpůsobuje právní následky a nemůže tudíž způsobovat ani střet zájmů. Pokud vůli jen projevuje, jedná se sice o právní úkon, ale na jeho obsah nemá projevující osoba vliv a chybí zde prvek zájmu, který vede ke střetu obou funkcí. Oba prvky spadají do působnosti jednatele společnosti s ručením omezeným. V případě akciové společnosti obecně neexistuje jedna řídicí osoba, ale kolektivní orgán, tj. představenstvo. Výjimkou je případ jednočlenného představenstva, které svou povahou přestává být kolektivním orgánem a funkčně odpovídá

spíše jednateli společnosti s ručením omezeným. S ohledem na výše uvedené nelze dle našeho názoru považovat za statutárního zástupce akciové společnosti člena představenstva, tj. člena kolektivního statutárního orgánu. Důvodem, proč se domníváme, že statutárním zástupcem musí být jednotlivá osoba, nikoliv kolektiv, je, že v rámci kolektivního orgánu, není členství v představenstvu takovou funkcí, která je sama o sobě statutárním orgánem, tj. člen představenstva vůlí sám netvoří. Je pouze jedním z několika a výsledek hlasování, který by mohl být považován ve střetu zájmů tak nemusí být ten, pro který hlasoval zastupitel – člen představenstva. Taktéž pokud se jedná o projev vůle, tj. jednání za akciovou společnost, tak nestanoví-li stanovy jinak, tak za představenstvo jedná každý člen představenstva. Zdůrazňujeme „za představenstvo“. Nikoliv za sebe, jako za člena představenstva. Není-li tedy upraveno jinak, tak rozhodnutí představenstva, které je přijato hlasováním jeho členů (faktický úkon) může být projevem navenek kterýmkoliv ze členů představenstva. Tato osoba jednající za akciovou společnost však projevuje vůli, kterou vytvořil kolektivní orgán, nikoliv on sám. Domníváme se, že zákonný zákaz výkonu určitých funkcí počítá s existujícím a předvídatelným střetem zájmů. Nikoli s tím, který lze dovodit až s ohledem na úpravu provedenou ve stanovách, nebo v návaznosti na to, zda-li došlo k projevu vůle (jednání za společnost) v souvislosti s hlasováním zastupitele – člena představenstva pro obsah projevované vůle.

Představenstvo společnosti Krajská zdravotní, a.s., má předsedu, místopředsedu a dalších pět členů představenstva. Kromě předsedy představenstva jsou všichni členové představenstva zároveň členy Zastupitelstva Ústeckého kraje. Společnost Krajská zdravotní, a.s. byla založena Ústeckým krajem a Ústecký kraj je jejím jediným akcionářem. Za představenstvo jedná jeho předseda nebo místopředseda spolu s dalším členem představenstva.

Shrneme-li vše uvedené, tak členové kolektivního statutárního orgánu (představenstva) podle dosavadního výkladu za statutární zástupce považováni nebyli, neboť sami členové funkci statutárního zástupce nevykonávají, nýbrž jsou členy kolektivního orgánu, který funkci statutárního orgánu (nikoliv zástupce) plní. Dochází-li k jednání za společnost, je to vždy po předchozím rozhodnutí představenstva, jako kolektivního orgánu. Jednající zastupitel tak pouze projevuje vůli – rozhodnutí představenstva.

Dle § 23 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, územní samosprávný celek může ve své pravomoci k plnění svých úkolů, zejména k hospodářskému využívání svého majetku a k zabezpečení veřejně prospěšných činností mj. zakládat či účastnit se na již založených akciových společnostech a společnostech s ručením omezeným. Akciové společnosti jsou zakládány kraji v případě složité organizační struktury, náročného řízení a existence vysokého základního kapitálu (viz např. Krajská zdravotní, a.s.). Přímý dohled nad hodnotově vysokou majetkovou účastí na akciové společnosti a plněním původně krajských úkolů s použitím rozsáhlého, původně krajského, majetku je maximálně efektivně realizován právě prostřednictvím osob (zastupitelů), které o stěžejních rozhodnutích týkajících se společnosti rozhodují v rámci ostatních orgánů kraje. Takovéto organizace kraje nejsou typické obchodní společnosti, jelikož primárním důvodem jejich založení není podnikatelská činnost a dosahování zisku, alebrž podnikatelská činnost a ziskovost těchto organizací je využívána pro efektivnější a účelnější využívání krajského majetku a plnění jeho úkolů. Nepochybně tak nemůže dojít ke střetu zájmů při výkonu této funkce, neboť zájmy představenstva i zastupitelstva (rady) musí být nutně totožné. Toto nevyklučuje využití odlišných nástrojů k dosažení společných cílů. Je třeba si uvědomit, že ze strany vlastníka akcií, lze uplatňovat práva pouze prostřednictvím valné hromady nebo rozhodnutí jediného společníka. Zásah do obchodního vedení se připouští pouze ve výjimečných případech. Pokud budeme analyzovat podmínky přímo v Krajské zdravotní, a.s., tak jediný akcionář může rozhodovat o dalších otázkách nad rámec zákona pouze za předpokladu, že je tak uvedeno ve stanovách společnosti (na rozdíl od společnosti s ručením omezeným, kdy postačí individuální rozhodnutí valné hromady o vyhrazení). Uplatnění rozhodovací pravomoci jediným akcionářem v případě, kdy není plněn účel založení

společnosti představenstvem společnosti, je v prostředí krajské samosprávy obtížné. Nelze vyřešit individuálním rozhodnutím jako v případě společnosti s ručením omezeným, je třeba změnit statuty společnosti nebo odvolat členy představenstva. V obou případech po předchozím projednání v zastupitelstvu kraje, které se zpravidla schází 1x za tři měsíce. Postup je tak zdlouhavý a ztrácí na efektivitě. I to může být důvod, proč se neslučitelnost nevztahuje na členy představenstva, jelikož právě zastupitelé jsou ti, kteří vykonávají své funkce v zájmu obou, a to jak akcionáře, tak i společnosti. Tyto dvě právnické osoby by se obecně neměly dostat do střetu, jelikož akciová společnost plní úkoly svého akcionáře.

V současné době probíhá připomínkové řízení k návrhu právních předpisů v souvislosti s přijetím nového volebního zákona, kdy je navržena mj. novelizace zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 129/2000 Sb.“), kterou by mělo dojít k přesunu úpravy neslučitelnosti funkcí u členů zastupitelstva kraje do zákona č. 129/2000 Sb. Současně by mělo dojít ke změně pojmu „statutární zástupce“ na „statutární orgán“. Důvodová zpráva k tomu uvádí, že *pojem statutární zástupce navozoval, že jde o vymezení užší než obecně akceptovaný statutární orgán, což bez bližšího určení způsobovalo výkladové problémy*. Z uvedeného je zřejmé, že předmětné ustanovení § 5 odst. 2 písm. c) zákona č. 130/2000 Sb. je zejména v pojmu *statutární zástupce* velmi nejasné a umožňující řadu výkladů, což nakonec přiznává i návrhovatelský zákon. Je třeba poznamenat, že návrh opět postrádá odůvodnění neslučitelnosti právě těchto funkcí a vnáší pochybnosti o tom, zdali neslučitelnost lze aplikovat i na pouhého člena statutárního orgánu.

Současná právní úprava zákona o volbách a zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, je co do vymezení neslučitelnosti odlišná, a to i když se na zakládání obchodních společností a následné rozhodování o nich, vztahuje takřka totožná právní úprava. V žádné důvodové zprávě toto nebylo vysvětleno, i když i v případě obce i kraje jsou zakládány organizace k plnění úkolů územního samosprávného celku a k využívání jeho majetku. Obecní zastupitelé jsou oprávněni obcí založené společnosti řídit, krajské však nikoliv.

Považujeme za správné taktéž zmínit i § 5 odst. 2 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon č. 159/2006 Sb.“) který stanoví, že *veřejnému funkcionáři uvedenému v § 2 odst. 1 písm. l) a m)* (tj. člen zastupitelstva kraje nebo obce, který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn), *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*. Zákon č. 159/2006 Sb. tak zjevně počítá s možností, že člen zastupitelstva kraje bude zastupovat kraj v řídicích (tj. statutárních) orgánech právnické osoby, v níž má kraj podíl (tj. majetkovou účast). S ohledem na § 5 odst. 2 zákona č. 159/2006 Sb., není možné vykládat neslučitelnost funkcí dle § 5 odst. 2 písm. c) zákona č. 130/2000 Sb. tak, že se vztahuje na všechny statutární orgány a členy statutárních orgánů právnických osob zřízených nebo založených krajem, anebo v nichž má kraj majetkovou účast, neboť potom by ust. § 5 odst. 2 zákona č. 159/2006 Sb. zcela postrádalo smyslu (stanovilo by totiž, že člen zastupitelstva nemá nárok na odměnu za funkci, kterou ani nemůže vykonávat). I z tohoto ustanovení je zřejmé, že se členstvím zastupitelů v představenstvu společnosti, které je řídicím orgánem, zákonodárce počítá.

Odbor legislativně-právní získal z Královéhradeckého kraje výklad neslučitelnosti dle § 5 odst. 2 písm. c) zákona o volbách na základě dotazu ředitelky tamního krajského úřadu. V rámci stanoviska vydaného dne 30. 10. 2012 je uvedeno mj. toto, cit.:

„Dle našeho názoru v zásadě koresponduje pojem „statutární zástupce“, užívaný v předmětném ustanovení zákona č. 130/2000 Sb., pojmu „statutární orgán“, který užívá jak obchodní, tak i občanský zákoník. Ostatně tyto pojmy se v praxi zaměňují. Nehledě na to, že ani v obchodním ani v občanském zákoníku se nejedná o definici legálního pojmu, která by se dle legislativních pravidel využívala i v jiných právních předpisech, nýbrž o jakýsi obecný pojem, případně

legislativní zkratku (viz § 20 odst. 1 občanského zákoníku). Nadto pojmem „statutární orgán“ je např. v případě akciové společnosti míněno představenstvo, coby kolektivní orgán, a nikoli jeho jednotliví členové, zatímco za „statutárního zástupce“ může být, dle našeho názoru, považován právě i každý jednotlivý člen kolektivního orgánu, coby orgánu statutárního.

S ohledem na výše uvedené máme tedy za to, že neslučitelnost funkcí upravená v § 5 odst. 2 zákona č. 130/2000 Sb. se vztahuje i na Královéhradeckým krajem uváděné případy, kdy je člen zastupitelstva kraje jedním z jednatelů společnosti s ručením omezeným, ve které má kraj majetkový podíl, stejně tak, kdy je člen zastupitelstva kraje jediným jednatelem společnosti s ručením omezeným, v níž má kraj majetkový podíl, a rovněž i na případ, kdy je člen zastupitelstva kraje členem kolektivního statutárního orgánu, jako např. představenstva akciové společnosti, v níž má kraj majetkový podíl.“

Dle tohoto názoru MV, na rozdíl od nám doručeného dopisu, je neslučitelnost dovozována u každého člena kolektivního statutárního orgánu.

Jelikož jsme si vědomi, že výklad ustanovení § 5 odst. 2 písm. c) zákona o volbách je viditelně nejednotný, oslovili jsme se žádostí o objektivní právní stanovisko pana **prof. JUDr. Aleše Gerlocha, CSc.** Pan profesor je předním a uznávaným právním vědcem, děkanem Právnické fakulty Univerzity Karlovy, místopředsdou Legislativní rady vlády a byl v roce 2006 zvolen právníkem roku v oblasti veřejného práva.

Stanovisko prof. Gerlocha tvoří přílohu č. 3 tohoto materiálu. Z tohoto stanoviska citujeme:

„Podstata interpretačního problému tkví v tom, že spojení „statutárního zástupce právnické osoby“ nemá v současné právní úpravě téměř žádný obsah, protože převažující konstrukce právnických osob se opírá o existenci statutárních orgánů, nikoliv statutárních zástupců...

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

...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...

„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...

...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...

...Pokud by měly být jednotlivé výkladové metody aplikovány na zkoumané ustanovení, pak při využití výkladu jazykového a systematického dospíváme k závěru, že statutárního zástupce není totožný se statutárním orgánem. Statutárního 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 ojediněle), 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...

...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 něž 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 (jednatele, 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 společností, 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.....

...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 nezhlednit. 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...

...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.“

Z vybraných ustanovení stanoviska je zřejmé, že přední právní vědec a legislativec zaujímá daleko pokročilejší výklad pojmů „statutární zástupce“ a „statutární orgán“. **Ze závěru však jednoznačně plyne, že za použití existujících a odpovídajících forem výkladu nebyla zjištěna u členů zastupitelstva neslučitelnost funkce tak, jak uvádí MV ve svých obou výkladech.**

Je zjevné, že použití termínu „statutární zástupce“ dává rozsáhlý prostor pro různé právní

názory.

Po obdržení stanoviska prof. Gerlocha, které obsahuje zcela nový výkladový směr, jsme pro informaci požádali o stanovisko spolupracující advokátní kanceláře.

Další spolupracující advokátní kanceláře se vyjádřily s tímto závěrem:

Advokátní kancelář Benešová Beránek Blaha:

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.

Advokátní kancelář Mgr. Koutecká:

Pojmy statutární orgán a statutární zástupce ztotožňovat nelze.

Spojení slov statutární zástupce lze vykládat:

- 1. buď tak, že je jím míněn zástupce ve výše uvedeném smyslu, a tudíž se statutárních orgánů ani jejich členů netýká,*
- 2. nebo tak, že se jedná o pojem, který je aktuálně bez relevantní obsahové náplně, tudíž by podle platného českého práva neměl být používán vůbec, natož pak k tomu, aby s použitím extenzivního výkladu byl členům zastupitelstev krajů zakazován výkon jedné z údajně neslučitelných funkcí.*

Slučitelnost funkce člena zastupitelstva s funkcí statutárního orgánu (člena statutárního orgánu) právnické osoby zřízené nebo založené krajem, anebo v níž má kraj majetkovou účast, lze dovodit rovněž:

- 1. ze zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, který je ve vztahu k zákonu č. 130/2000 Sb., předpisem pozdějším,*
- 2. z původního záměru zákonodárce,*
- 3. z názorů kapacit v oboru teorie práva.*

KŠD LEGAL advokátní kancelář s.r.o.

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“.

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, dozorních 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.

S využitím toho názoru, který je zjevně na újmu krajských zastupitelů, dle našeho názoru nelze souhlasit. Z tohoto důvodu je navrhováno, aby bylo řediteli krajského úřadu uloženo zajistit jednání s MV za účelem prezentování názoru Ústeckého kraje a nalezení odpovídajícího řešení. Z tiskového prohlášení MV pro Mladou frontu DNES ze dne 25. 5. 2013 lze předpokládat, že MV bude k jednání přístupno. Cit.:

Na základě svého stanoviska se pak kraj začne s resortem dohadovat, zda v případě členství zastupitelů v představenstvu KZ, které schvaluje všechny klíčové kroky pro chod společnosti, jde skutečně o porušení zákona. Resort už připustil, že může ze svého postoje uhnout. „Kraj může předložit argumenty, které mohou přispět i ke změně stanoviska našeho resortu,“ řekl mluvčí Oliva.

Legislativně právní komise Rady Ústeckého kraje projednala tento materiál na svém zasedání dne 4. 6. 2013 a přijala usnesení, ve kterém vzala na vědomí výklad odboru všeobecné správy Ministerstva vnitra ČR a stanoviska advokáta prof. JUDr. Aleše Gerlocha, CSc. k neslučitelnosti funkce některých členů Zastupitelstva Ústeckého kraje v souvislosti s výkonem funkcí v orgánech společnosti Krajská zdravotní, a.s. podle zákona o volbách do zastupitelstev krajů a doporučila Radě Ústeckého kraje přijmout usnesení k naplnění stanoviska prof. Gerlocha v rámci nominace členů zastupitelstva do orgánů obchodních společností, ve kterých je jediným vlastníkem/zakladatelem Ústecký kraj.

Rada Ústeckého kraje věc projednala a přijala dne 11. 6. 2013 usnesení, kterým doporučuje Zastupitelstvu Ústeckého kraje rozhodnout dle návrhu na usnesení.