

ADVOKÁTNÍ KANCELÁŘ
Mgr. Drahomíra Koutecká
advokátka

IČ: 66234859
DIČ: CZ 5561021345

ev.č. ČAK : 8409
č.tel.: 476732045, 602122004

sídlo: Litvínov, nám.Míru 336
e-mail: d.koutecka@seznam.cz

Sp. zn.: 84/5/2013/LP – doplnění č. 1

V Litvínově dne 13. září 2013

Krajský úřad Ústeckého kraje
JUDr. Simona Hejnová
vedoucí odboru legislativně - právního
Velká Hradební 3118/48
400 01 Ústí nad Labem

Věc:

Neslučitelnost funkce členů zastupitelstva s výkonem funkce členů představenstva – stanovisko – doplnění č. 1

Vážená paní doktorko,

ve výše uvedené právní věci byly vzneseny tyto požadavky:

- 1) „*Stanovisko k dopisu MV ze dne 23.8.2013, zejména k právnímu rozboru, které je přílohou dopisu.*“
- 2) „*Doporučení dalšího postupu ve věci.*“

Ke vznesenému požadavku sděluji následující:

I.

Přehled užívaných zkratk

MV	Ministerstvo vnitra České republiky
Občanský zákoník	Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
Obchodní zákoník	Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
Právní rozbor	Text přílohy dopisu MV ze dne 23.8.2013 „Právní rozbor úpravy neslučitelnosti členů zastupitelstva kraje“
Zákon o střetu zájmů	Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů
Zákon o volbách do ZK	Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, ve znění pozdějších předpisů

II.

Podklady předané pro požadované stanovisko

K vypracování stanoviska bylo využito zejména následujících podkladů:

- 1) Materiál do zastupitelstva kraje 26. 6. 2013 – bod 16 včetně 6 příloh
- 2) Usnesení zastupitelstva kraje č. 20/7Z/2013 ze dne 26. 6. 2013
- 3) Vyjádření ředitele Krajského úřadu k neslučitelnosti funkce JID: 98040/2013/KUUK ze dne 17.7.2013,
- 4) Dopis Ing. Veselského ze dne 31.7.2013, č.j. MV-45756-9/ODK-2013
- 5) Reakce p. hejtmána Oldřicha Bubeníčka k návrhu řešení MV JID: 114216/2013/KUUK ze dne 21.8.2013,
- 6) Sdělení návrhu MV ze dne 23.8.2013, č.j. MV-45756-11/ODK-2013 včetně právního rozboru

III.

Úvodní stanovisko k podkladům ad 1), 2), 3) a 5)

Již na tomto místě považuji pro vstupní orientaci za potřebné sdělit, že právní názory obsažené v nadepsaných dokumentech plně korespondují s názory, které jsem vyjádřila ve svém stanovisku „*Neslučitelnost funkce členů zastupitelstva s výkonem funkce členů představenstva*“, ze dne 7. června 2013, sp. zn.: 84/5/2013/LP.

IV.

Rekapitulace stavu věci

Ředitel krajského úřadu Ing. Milan Zemaník obdržel dne 18. dubna 2013 od MV, odboru veřejné správy dopis, kterým byl konstatován názor MV na existující neslučitelnost funkce členů představenstva Krajské zdravotní a.s. a členů zastupitelstva Ústeckého kraje. Neslučitelnost je odvozována od ust. § 5 odst. 2 písm. c) Zákona o volbách do ZK, které říká, že „*Funkce člena zastupitelstva kraje je neslučitelná s funkcí statutárního zástupce právnické osoby zřízené nebo založené krajem, anebo v níž má kraj majetkovou účast.*“ Ústecký kraj v následné komunikaci s MV několikrát zopakoval svůj názor, že funkce člena představenstva ve společnosti Krajská zdravotní a.s. není neslučitelná s funkcí člena zastupitelstva Ústeckého kraje, přičemž MV naopak opětovně konstatovalo, že dle jeho názoru je v daném případě důvod neslučitelnosti funkcí u daných zastupitelů naplněn.

Názor Ústeckého kraje byl podpořen několika stanovisky advokátních kanceláří, které se podrobně vyjádřily k celé problematice a za pomoci různých argumentů a výkladových metod došly ke stejnému závěru, tedy že funkce členů představenstva akciové společnosti a členů zastupitelstva kraje jsou slučitelné. Jedním z předchozích právních stanovisek bylo rovněž stanovisko naší advokátní kanceláře. Považuji za nutné konstatovat, že plně setrávám na veškerých tvrzeních a závěrech obsažených v právním stanovisku ze dne 7. června 2013, sp. zn.: 84/5/2013/LP, a že tato tvrzení a závěry jsou v souladu s argumentací ostatních advokátních kanceláří, které se v dané věci vyjádřily. Všechna právní stanoviska totiž vyúsťují do totožného výsledku – předmětné funkce nejsou dle aktuální právní úpravy neslučitelné.

S ohledem na předchozí stanoviska ve věci se již toto doplnění nezabývá podrobně otázkami a argumenty, které byly předloženy dříve. Pouze ve zkratce však rekapituluji přehled hlavních argumentů, svědčící pro správnost názoru Ústeckého kraje. Těmito argumenty jsou:

1. Odlišnost pojmů „statutární orgán“ a „statutární zástupce“, které nelze ztotožňovat.
2. Neexistence legální definice pojmu „statutární zástupce“ (výklad pojmu provedený MV nelze považovat za právně závazný).
3. Skutečnost, že Zákon o střetu zájmů zastupování kraje v představenstvu akciové společnosti členem zastupitelstva kraje přepokládá a reguluje.
4. Skutečnost, že zákonodárce si byl odlišnosti pojmů „statutární orgán“ a „statutární zástupce“ vědom a při přijímání Zákona o volbách do ZK rozhodl o užití pojmu „statutární zástupce“.

Významnou skutečností je rovněž možné omezení ústavního pasivního volebního práva, resp. existence mandátu získaného ve volbách, jen na základě výkladu právním předpisem nedefinovaného pojmu „statutární zástupce“. Zde doplňuji, že výklad MV se dostává do rozporu se závěry Ústavního soudu (viz sp. zn. I. ÚS 2254/07), který říká, 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. Tento princip in dubio pro libertate plyne přímo z ústavního pořádku (čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR, nebo čl. 2 odst. 3 a čl. 4 Listiny základních práv a svobod a viz i stanovisko menšiny Pléna NSS in usnesení ze dne 29.4.2004, sp. zn. in 215/2004 Sb. NSS). Jde o strukturální princip liberálně demokratického státu, vyjadřující prioritu jednotlivce a jeho svobody před státem. Pravidlo in dubio pro libertate je vyjadřováno uplatňováním různých maxim ve všech oblastech veřejného práva.“**

V.

Stanovisko k dopisu MV ze dne 23.8.2013 a k Právnímu rozboru

Stěžejní a prakticky jedinou otázkou, kterou je MV v současné době ochotno řešit, je výklad pojmu „statutární zástupce“. Celé jednání v dané věci se zúžilo na rozdílný výklad tohoto pojmu. MV je podle poslední informace v případě, že jeho výklad nebude akceptován, připraveno dosáhnout zániku mandátu dotčených členů zastupitelstva kraje v řízení podle ust. § 48 odst. 4 Zákona o volbách do ZK.

K bodům 1-3 Právního rozboru: MV se v prvních třech bodech omezuje na výklad pojmu statutární zástupce, který je více méně shodný s výkladem, jaký byl podán v právních stanoviscích advokátních kanceláří Ústeckého kraje a pro danou věc je relevantní pouze okrajově. Oběma stranám je jasná odlišnost termínů „statutární orgán“ a „statutární zástupce“, avšak různí se jejich názor na právní povahu a obsah pojmů.

K bodu 4 Právního rozboru: Z daného textu je evidentní snaha MV bagatelizovat jasnou vůli zákonodárce při přijímání Zákona o volbách do ZK, když MV uvádí, že byl v ust. § 5 odst. 2 bez bližšího zdůvodnění nahrazen výraz „statutární orgán“ výrazem „statutární zástupce“. Jak samo MV v Právním rozboru uvedlo, nebyla předmětná změna zákonodárcem nijak a nikde zdůvodněna, avšak přesto MV bez jakékoli opory v legislativě či důvodové zprávě dochází k závěru, že se jedná o „skloubení statutárního orgánu a zástupce“. Je více než pravděpodobné, že pokud by původním záměrem zákonodárce byla právě takováto fúze obou Obchodním zákoníkem jasně definovaných pojmů, byla by přesná definice pojmu „statutární zástupce“ obsažena v samotném textu Zákona o volbách do ZK, nebo alespoň v jeho důvodové zprávě. Na základě vlastních subjektivních dohadů, bez relevantní argumentační opory, a tedy neznámo proč, pak MV vyjadřuje názor, že kategorie statutární zástupce „v každém případě zahrnuje statutární orgán, resp. člena statutárního orgánu oprávněného jednat za společnost.“ MV v Právním rozboru připouští, že pojem „statutární zástupce“ je v podstatě okrajový, blíže nespecifikovaný, ale přesto dále staví najisto, že pojem „statutární zástupce“ zahrnuje členy „statutárního orgánu“, ač byly tyto termíny jasně vyjádřenou vůlí zákonodárce odděleny a odlišeny.

K bodu 5 Právního rozboru: MV akceptuje význam jazykového výkladu pojmu „statutární zástupce“ avšak bez jakéhokoli argumentačního vysvětlení popírá důležitost jazykového výkladu samotného podstatného jména „zástupce“, tak jak se jím zabývají právní stanoviska předložená Ústeckým krajem a účelově se dále soustředí na jazykový výklad přídavného jména „statutární“. V této souvislosti je třeba poznamenat, že v rámci jazykového výkladu dvojslovného termínu není dle mého názoru možné opomenout význam substantiva a veškerou váhu přisoudit pouze adjektivu, které pouze určuje kvalitu, vlastnosti nebo vztahy jména podstatného. Výchozí pro výklady pojmu „statutární zástupce“ by tedy mělo být především substantivum „zástupce“, a to především z pohledu platné konstrukce právnických osob nadaných právní subjektivitou i způsobilostí k právním jednáním přímo (statutárním orgánem), což však nevylučuje možnost jednání nepřímého (zástupcem) - ust. § 13 Obchodního zákoníku.

V rámci výkladu slova „statutární“ MV přijímá za správnou pouze část vlastního jazykového výkladu tohoto slova, a tvrdí, že jazykový výklad slova statutární předložený v právních stanoviscích Ústeckého kraje údajně nelze akceptovat „s ohledem na cíl právní úpravy neslučitelnosti funkcí“. Domnívám se však, že při výkladu tohoto pojmu nelze nepřihlížet k ust. § 20 Občanského zákoníku, které označení „statutární“ spojuje s kvalifikovaným postavením založeným např. zakladatelskými dokumenty právnických osob nebo zákonem. Současně ve stanoviscích advokátních kanceláří nenalézám názor, že statutárním zástupcem je jen osoba pověřená statutárním orgánem.

K bodům 6-7 Právního rozboru: MV se za pomoci odkazů na předchozí případy snaží navodit dojem, že jím vytvořená definice pojmu „statutární zástupce“, která nemá oporu v žádném obecně závazném prameni práva, je jedinou správnou. Podle mého názoru však nelze bez dalšího argumentovat tím, že definice pojmu soukromého práva vytvořená správním orgánem je provždy jediná správná, zákonná a závazná. S tvrzeními MV, že statutárním zástupcem akciové společnosti je ten člen statutárního orgánu, který je oprávněn činit navenek za právní osobu právní úkony, se neztotožňuji, nenalézám pro ně oporu v platné právní úpravě. Odlišná právní argumentace je již obsažena v předchozích stanoviscích advokátních kanceláří a v tomto stanovisku. Pouhou interní úpravou způsobu jednání jménem společnosti nemění nic na postavení člena statutárního orgánu. **Přesto však již nyní upozorňuji, že pro případ zájmu Ústeckého kraje o prevenci před postupem ministra vnitra podle ust. § 48 odst. 4 Zákona o volbách do ZK vytváří výše analyzované tvrzení MV jako jediné prostor pro případný kompromis.**

K bodu 8 Právního rozboru: S tvrzením, že ředitel akciové společnosti je bez dalšího statutárním zástupcem, se neztotožňuji, postrádám odůvodnění tohoto názoru MV. Avšak kdyby tomu tak bylo, je na místě podotknout, že MV v případě neslučitelnosti funkcí člena zastupitelstva Středočeského kraje č.j. MV-137490/ODK-2012, kdy byl „*člen zastupitelstva kraje současně ředitelem Nemocnice Příbram, a.s., jejímž zakladatelem a jediným akcionářem je Středočeský kraj*“, zaujalo stanovisko, podle kterého veřejný zájem na tom, aby bylo zabráněno údajnému střetu zájmů při výkonu mandátu člena zastupitelstva kraje, nepřevážil nad zájmem na ochraně před zásahem do existence mandátu člena zastupitelstva kraje nabytého ve volbách. V daném případě MV údajně vzhledem k výkladovým nejasnostem zvolilo restriktivní výklad pojmu „statutární zástupce“ a akceptovalo stanovisko kraje.

V daném případě tak jde již o třetí náhled MV na pojem statutární zástupce. První klade rovnítko mezi statutárním zástupcem a statutárním orgánem, druhý za statutárního zástupce považuje pouze toho člena statutárního orgánu, který je oprávněn jménem právnické osoby jednat navenek a podle náhledu třetího je statutárním zástupcem ten, jehož jednání navenek dosahuje určité míry, resp. které není do určité míry omezeno.

K dodatku: Ztotožňuji se s názory Prof. JUDr. Aleše Gerlocha, CSc. a AK KŠD Legal, jejichž soulad s právem podle mého názoru argumentace MV nevyvrátila.

Závěr: Dopis ministerstva vnitra ze dne 23. srpna 2013, zejména **Právní rozbor, neobsahuje žádné skutečnosti, které by mohly ovlivnit mé původní stanovisko či jeho závěry.** Jedná se o vysvětlení právního názoru MV, který je diametrálně odlišný od právního názoru Ústeckého kraje a jeho advokátních kanceláří. **Z výše uvedených důvodů se s právním stanoviskem MV neztotožňuji.**

Právně závazný a nezpochybnitelný názor na spornou otázku výkladu pojmu „statutární zástupce“ a s ním spojeného problému neslučitelnosti funkcí však nepřináší žádné ze stanovisek, neboť k podání takového výkladu je kompetentní pouze soud.

VI.

Doporučení dalšího postupu ve věci

Právní názory MV a Ústeckého kraje jsou diametrálně odlišné. Vzhledem ke skutečnosti, že právní názor Ústeckého kraje je podepřen minimálně čtyřmi právními názory odborné veřejnosti, přičemž především názor Prof. JUDr. Aleše Gerlocha, CSc. je nutno považovat za názor kapacity v oboru teorie práva, by bylo v obecné rovině možné **vyčkat dalších kroků MV a věc případně nechat dojít až do stadia pravomocného rozhodnutí v rámci správního soudnictví.** Takový postup by jako jediný jistě dokázal do budoucna zajistit objektivní a nezávislý právní názor, ze kterého by bylo možno vycházet. Nelze však odhlédnout od rizik, která s sebou takový postup nese pro Ústecký kraj, resp. jeho zastupitelstvo a jednotlivé zastupitele. **Případné vyslovení zániku mandátů zastupitelů, kteří jsou v údajně neslučitelné funkci statutárních zástupců Krajské zdravotní, a.s., nelze vyloučit, naopak z dosavadního postoje MV je nutno ho předpokládat.** Taková situace by pak kromě samotných mandátů zastupitelů ovlivnila také fungování zastupitelstva jako celku a samozřejmě by rovněž znamenala negativní publicitu pro Ústecký kraj v médiích. **Pouze s ohledem na tato rizika a níže prezentovaný názor hejtmana Ústeckého kraje tento postup v současné situaci neshledávám za vhodný.**

Jak již bylo výše uvedeno, je v rámci komplexního posouzení třeba zvážit všechna rizika, která by mohla v rámci daného postupu na Ústecký kraj dopadnout. Rovněž je třeba přihlídnout k postoji, který v celé věci prezentoval hejtmán Oldřich Bubeníček ve své reakci na předchozí korespondenci s MV v dopise ze dne 21. srpna 2013 JID 114216/2013/KUUK. Hejtmán Ústeckého kraje mimo jiné konstatuje, že *„taková různost právních názorů by neměla být z Vaší strany vyřešena jen prohlášením, že na svých názorech trváte s tím, že vypořádání se s nimi bude až v rámci příslušných vedených řízení. Předpokládáte, a samozřejmě správně, že zastupitelstvo nebude chtít obrozit mandáty svých členů v případě, kdy tento zastupitel na základě návrhu kraje hájí krajské zájmy v kraje vlastněných akciových společnostech.“* Přičemž dále je uvedeno, že *„Vámi navrhovanou variantu má kraj připravenou jako řešení pro případ, že Vaše ministerstvo bude setrvávat na svém názoru, již od počátku.“*

Vzhledem k tomuto postoji a na něj navazující skutečnosti, že MV navrhlo jako alternativní řešení pouze varianty vzdání se funkce člena zastupitelstva kraje případně vzdání se funkce člena statutárního orgánu společnosti Krajská zdravotní, a.s. **navrhují provedení údajně již od počátku připravených změn stanov společnosti Krajská zdravotní, a.s. tak, aby byly v souladu s aktuálním názorem MV.**

Aby tyto změny měly zamýšlený smysl, nezbyvá, než aby vycházely z aktuálního názoru MV. Způsob jednání jménem společnosti by tedy měl být upraven tak, aby zastupitelé Ústeckého kraje, kteří jsou zároveň členy statutárního orgánu Krajské

zdravotní, a.s., nejednali za právnickou osobu navenek. Za současné situace by tak za Krajskou zdravotní, a.s. byl oprávněn jednat pouze předseda představenstva.

Ani tato provedená změna Ústeckému kraji nezajistí, že do budoucna nedojde k další změně právního názoru MV a stanovy společnosti Krajská zdravotní, a.s. se nebudou muset opětovně měnit. Doporučené řešení je však jedinou kompromisní cestou, která umožní vyhnout se přímému sporu s MV a zároveň eliminovat rizika pro zastupitele Ústeckého kraje.

S úctou

Mgr. Drahomíra Koutecká
advokátka