

ZAMYŠLENÍ NAD PROCESNÍMI OTÁZKAMI VZNIKU SPOLKU JAKO PRÁVNICKÉ OSOBY

KATEŘINA RONOVSÁ

Právnická fakulta Masarykovy Univerzity, Česká Republika

Abstrakt v rodném jazyce

Příspěvek je zamyšlením nad procesem registrace spolku v kontextu aktuální judikatury Nejvyššího správního soudu a souvisejících dokumentů Rady Evropy, především pak Doporučení Výboru ministrů členskými státy k právnímu postavení nevládních neziskových organizací v Evropě CM/Rec (2007) 14. I když je z judikatury i souvisejících mezinárodních dokumentů jasně plyne, jakým způsobem by měla být ustanovení o vzniku spolku, obsažená v zákoně č. 83/1990 Sb., v aktuálním znění, vykládána, praxe Ministerstva vnitra, které má danou agendu v kompetenci, je bohužel jiná.

Klíčová slova v rodném jazyce

Spolek, registrace, právo na svobodu sdružování, spolková autonomie.

Abstract

This Contribution is dealing with the problems related with the process of registration of an association in the context of current practice of Czech courts and the related documents of Council of Europe (f. e. Recommendation of the Committee of Ministers to member states on the legal status of non-governmental organisations in Europe CM/Rec (2007) 14). The right to be free to establish an association is one most important parts of the freedom of association.

Key words

Association, registration, right to freedom of association.

1. ÚVODEM

Právní úprava spolkového práva vyplývá z politických poměrů a úrovně právní kultury v daném státě. V jednotlivých evropských zemích existují značné rozdíly historického vývoje občanské společnosti i vztahů mezi ní a státem, resp. jeho organizačními složkami.

Úprava právních aspektů spolku, jako specifické právní formy, jež tvoří páteř občanské společnosti, by měla brát v úvahu principy vyplývající z práva na svobodu sdružování, tzn. že by právem mělo být regulováno pouze to, co je nezbytné pro efektivní páochranu zájmů ostatních účastníků právních vztahů, čímž by měla být co nejvíce šetřena spolková autonomie.

Spolkovou autonomií můžeme nazvat svobodu vůle subjektů, které se rozhodují, zda vytvoří či nevytvoří spolek, jaký obsah bude mít jeho základní dokument, jakým způsobem bude koncipována vnitřní organizace apod. Se spolkovou autonomií souvisí i svoboda členství ve spolku. Tato svobodná vůle může být omezena pouze zákonnými kogentními normami spolkového práva, jak obecnými tak zvláštními, a individuálními ustanoveními základního dokumentu spolku (stanov).

V současné době je pro právní zakotvení postavení spolku určující zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů. Jeho úprava je velmi stručná a v mnohých ohledech ne zcela dostačující. Za jeden z nejzásadnějších problémů považuji úpravu

registrace spolku, která působí v praxi celou řadu problémů. Specifický rysem české právní úpravy je neexistence veřejného rejstříku spolků, neboť zákon jej ani nezřizuje, ani nestanovuje údaje, které by do takového rejstříku měly být zapisovány. To je zřejmě v rozporu především se zásadou ochrany práv třetích osob a právní jistoty vůbec.

2. SVOBODA SDRUŽOVÁNÍ V DOKUMENTECH RADY EVROPY

V současné době je právo svobodně se sdružovat zakotveno nejen v ústavách a zákonech jednotlivých demokratických států, ale i v celé řadě mezinárodních dokumentů o lidských právech, které nezachycují pouze svobodu sdružování obecně, ale obsahují i výslovné vyjádření svobody odborového sdružování¹.

Všechny tyto právní dokumenty svobodu sdružování prohlašují a povolují její omezení pouze z důvodů ochrana národní a veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku, prevence zločinnosti, zdraví a veřejné mravnosti či ochrany práv a svobod druhých. Omezení se pak promítají do vnitrostátních právních předpisů soukromého i veřejného práva.

Od počátku nového tisíciletí bylo možno zaznamenat na úrovni Rady Evropy i ve strukturách Evropské Unie, zvýšený zájem o stabilizaci právního rámce pro občanskou společnost a o zakotvení právního postavení nevládních neziskových organizací² v Evropě.

Na květnovém summitu hlav států a vlád členských států Rady Evropy, který se konal v roce 2005 ve Varšavě, uznali jednotliví delegáti nezbytnost a nutnost existence dobře fungující občanské společnosti. Zároveň byla zdůrazněna úloha nevládních neziskových organizací, jež jsou její neodmyslitelnou součástí a přispívají k rozvoji transparentnosti a odpovědnosti v demokratickém společenském zřízení. In so doing, they decided to enhance the participation of NGOs in Council of Europe a

V říjnu 2007 pak přijal Výbor ministrů Rady Evropy Doporučení Výboru ministrů členskými státy k právnímu postavení nevládních neziskových organizací v Evropě CM/Rec (2007) 14 (Recommendation of the Committee of Ministers to member states on the legal status of non-governmental organisations in Europe)³.

¹ Právo na svobodu sdružování je garantováno rovněž v Článku 11 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (v České Republice vyhl. č. 209/1992 Sb.) Článek 11 Evropské úmluvy zní:

„1. Každý má právo na svobodu pokojného shromažďování a na svobodu sdružovat se s ostatními, včetně práva zakládat na obranu svých zájmů odbory nebo vstupovat do nich.

2. Na výkon těchto práv nemohou být uvalena žádná omezení, kromě těch, která stanoví zákon a jsou nezbytná v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných. Tento článek nebrání uvalení zákonných omezení na výkon těchto práv příslušníky ozbrojených sil, policie a státní správy.“

² Ve svém příspěvku budu používat pojem nevládní nezisková organizace, resp. nezisková organizace, jako ekvivalent anglického termínu „non governmental organisation“, resp. „non profit organization“, neboť je tímto způsobem nejčastěji překládána; takové označování však není vhodné, zejména vzhledem k dvěma záporům, které toto sousloví obsahuje. Ani pojem „nezisková“ není přesný, neboť ani u neziskových organizací není tvorba zisku vyloučena; ten však může být pouze prostředkem nikoli cílem takové právnické osoby. Ke kritice pojmu „nezisková“ též Telec, I.: Spolkové právo, C.H. Beck, 1998, str. 30 an.

³ Recommendation CM/Rec(2007)14 of the Committee of Ministers to member states on the legal status of non-governmental organisations in Europe, dostupné na www.coe.int, citováno 14. 10. 2008

Jedná se o vůbec první mezinárodní právní instrument (i když pouze doporučující povahy) v této oblasti, který směřuje jednak k zákonodárcům a orgánům veřejné správy, a jednak k nevládním neziskovým organizacím samým.

The Recommendation defines the minimum standards to be respected concerning the creation, management and the general activities of NGOs in member states of the organisation. Doporučení určuje minimální normy, které musejí být dodrženy, pokud jde o vytváření, řízení i činnosti nevládních neziskových organizací v členských státech Rady Evropy.

Základním pravidlem pro vztah státu a nevládních neziskových organizací je povinnost státu vytvářet takové právní prostředí, které má napomáhat vzniku a rozvoji neziskových organizací. V této souvislosti je zdůrazněno, že jakékoli jednání veřejných autorit, které má vliv na existenci a fungování nevládních neziskových organizací, musí být přezkoumatelná nezávislým a nestanným soudem.

Doporučení Rady Evropy je poměrně obsáhlý dokument, proto pro z něj pro potřeby tohoto pojednání vyberu jen ty pasáže, které jsou významné v souvislosti se vznikem jedné z typických právních forem neziskových organizací – spolků.

Kterákoli fyzická nebo právnická osoba nebo skupina těchto osob má právo založit nevládní neziskovou organizaci (korporaci či nadaci). Dvě nebo více osob mohou založit korporaci, přičemž vnitrostátní právní řád může požadovat i větší počet osob pro ustavení takové osoby nadané právní subjektivitou.

Co se týče nabytí samostatné právní subjektivity, doporučení obsahuje zejména obecný princip oddělení vzniknuvší organizace od svých členů nebo zřizovatelů a princip univerzální sukcese, v případě rozdělení organizace na dva a více subjektů.

Pokud není nabytí samostatné právní subjektivity automaticky spojeno již se založením organizace, podmínky pro její nabytí musí být objektivně stanoveny a není přípustné subjektivní posuzování příslušnou veřejnou autoritou⁴.

Doporučení dále stanovuje, že pravidla pro nabytí právní subjektivity musí být řádně publikována a proces by měl být co nejjednodušší a pochopitelný pro širokou veřejnost. Příslušné úřady, které se účastní procesu vzniku právnické osoby musí jednat nestranně a nezávisle a musí být mít pro provádění takových úkonů řádnou kvalifikaci. Veškerá rozhodnutí v souvislosti s procesem vzniku musí být přezkoumatelná nezávislým a nestranným soudem.⁵ Rejstřík nevládních neziskových organizací by měl být veden jako veřejně přístupný registr.⁶

Nevládní neziskové organizace mají mít volnost při volbě svého předmětu činnosti, a to i v případě, že se jedná o účel, který je není v souladu s politikou státu či je veden snahou o změnu právní úpravy.

⁴ Viz bod 29 Doporučení CM/Rec (2007)14

⁵ Viz bod 38 Doporučení CM/Rec (2007)14

⁶ Viz bod 40 Doporučení CM/Rec /2007)14

Následující text je zamyšlením nad souladností platné české právní úpravy vzniku spolku s výše uvedenými principy, které byly definovány jako výsledek komparativní analýzy právních úprav jednotlivých členských států Rady Evropy.

3. PROCES REGISTRACE SPOLKU V ČESKÉ REPUBLICCE

Jedním ze základních projevů práva na svobodu sdružování i spolkové autonomie je možnost sdružit se spolu s jinými za účelem, který není v rozporu se zákonem.

V jednotlivých evropských zemích se vyskytují různá pojetí vzniku spolku a následné povinnosti zápisu spolku do zákonem stanoveného rejstříku. Rozdíl je dán odlišnou mírou uznání a uplatnění práva na svobodu sdružování.

Pokud registrační orgán prověřuje podklady pro zápis, jejich zákonnost, přičemž při splnění podmínek existuje právní nárok na zápis, jedná se o tzv. registrační (neboli normativní) princip, který je určující pro spolky v platném českém právu.⁷

Naopak méně přísný než registrační je princip volnosti vzniku (liberty), kde není potřeba k nabytí právní subjektivity veřejnoprávní registrace a postačuje dodržení zákonem stanovených požadavků pro obsah a formu základního dokumentu. Modifikací tohoto přístupu je princip evidenční, který se v současné době uplatňuje v České republice u evidence odborových organizací a organizací zaměstnavatelů.

Ve výjimečných případech⁸ je stanoven i přísnější, koncesní (povolovací) princip, kdy je ponecháno na uvážení příslušného orgánu, zda se daná osoba stane subjektem práva nebo nikoli. V takovém případě se však jedná zcela jistě o rozpor s právem na svobodu sdružování.

Vznik spolku jako subjektu práva je v současné době regulován především ustanoveních § 6 až § 9a zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, v aktuálním znění.

Zákon obsahuje poměrně jasnou regulaci procesu vzniku spolku, avšak v praxi vzniká v této souvislosti celá řada problémů, především, co se týče postupu příslušného orgánu státní správy, kterému je tato agenda svěřena.

Podle ustanovení § 6 odst. 1 zákona č. 83/1990 Sb., v aktuálním znění, dochází ke vzniku spolku (občanského sdružení) jeho registrací, která má pro vznik spolku konstitutivní účinky. Výjimku tvoří pouze zápis (evidenci) odborů a organizací zaměstnavatelů, pro které je dána speciální úprava (§9a odst. 1).

Zákon o sdružování občanů zakotvuje pořádkový registrační princip. Registračním orgánem je pro spolky, jež vznikají v režimu zákona o sdružování občanů, Ministerstvo vnitra. Osvědčení o registraci nemá povahu rozhodnutí ve správním řízení (§ 9), nicméně použitelnost zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, v aktuálním znění, pro dané správní řízení vyloučeno není.

⁷ Je nutno poznamenat, že na poli právní teorie není dosaženo shody, zda registrační princip, který je v České republice uplatňován není, v kolizi s právem na svobodu sdružování.

⁸ např. zákon č. 116/1986 Sb., o podmínkách činnosti organizací s mezinárodním prvkem v Československé socialistické republice, v aktuálním znění, který je ve zjevném rozporu s českým ústavním pořádkem i mezinárodními úmluvami o lidských právech, nicméně stále platný.

Provedení registrace a sním spojený vznik spolku, jako právnické osoby, je možný, pokud jsou kumulativně splněny následující zákonem stanovené předpoklady:

- 1) hmotně právní negativně formulovaný předpoklad, že se nejedná se o spolek zakázaný,
- 2) procesně právní předpoklad formulovaný pozitivně, že jsou splněny zákonem stanovené formální a obsahové náležitosti procesního návrhu na registraci.

Pro návrh na registraci není stanovena žádná zvláštní forma a obsahovat musí pouze:

- a) jména a příjmení, rodná čísla a bydliště;
- b) uvedení společného zmocněnce staršího 18 let, který je oprávněn jednat jménem přípravného výboru (jedná se o přímé zastoupení); prostřednictvím této osoby je pak zajištěna komunikace mezi registračním orgánem a přípravným výborem, např. doručování písemností apod. Předložení písemné plné moci se nevyžaduje, dohodu o plné moci však zákon předpokládá;
- c) podpisy členů přípravného výboru, jejichž pravost nemusí být ověřena, neboť to zákon nevyžaduje.

Obligatorně je stanovena povinnost přiložit k návrhu na registraci spolku stanovy ve dvojnásobném písemném vyhotovení. Mělo by se jednat o dva originály, o dva vzájemně souhlasné prvopisy, přípouští se i úředně ověřená kopie originálu.

V ustanovení § 7 odst. 3 je objektivně stanoveno, že řízení je zahájeno dnem, kdy došel návrh, který nemá vady v ustanovení § 7 odst. 2 uvedené. Subjektivní posouzení registračního orgánu, zda má návrh vady či nikoli, je možné pouze v intencích řízení již zahájeného. Opačný výklad by byl zcela jistě v rozporu s základními principy fungování právního státu a umožněním možné libovůle ze strany registračního orgánu, což je v demokratickém státě zcela nepřijatelné.

Ostatně v tomto smyslu se vyjádřil Nejvyšší správní soud v několika svých rozhodnutích z poslední doby.

V rozhodnutí ze dne 13. 11. 2003, sp. zn. 7 A 13/2002-46⁹ mimo jiné uvedl, že „při posuzování naplnění podmínek nezbytných k registraci občanského sdružení podle zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, vychází správní orgán v souladu se zásadou zákonnosti z ustanovení tohoto zákona, nikoli z vlastního úsudku nebo domněnek,....“

Obdobně argumentoval i v jiném, dosud nejaktuálnějším rozhodnutí,¹⁰ kdy naplno vyjadřuje názor, že „...jakékoli věcné posuzování stanov ministerstvem v této předprocesní fázi je nepřijatelné; zahájení registračního řízení nesmí být oddalováno nesplněním podmínek - náležitostí návrhu, jež nejsou v § 6 odst. 2 a 4 citovaného zákona vypočteny, a zakládají se tak pouze na úsudku správního orgánu“... V citovaném rozhodnutí je rovněž uvedeno, že ministerstvo musí upozornit nejpozději do pěti dnů od doručení návrhu přípravný výbor na jeho vady; jedná se zjevně o projev obecných zásad činnosti správních úřadů, směřující

⁹ Viz právní věta rozhodnutí NSS ze dne 13. 11. 2003, sp.zn. 7 A 13/2002 -46

¹⁰ Rohodnutí NS 1 Ans 3/2007- 235

k provádění úkonů bez neodůvodněných průtahů. „...Registrační řízení je tak zahájeno i v případě, že ministerstvo, přestože doručený návrh shledá vadným, přípravný výbor na vady v zákonem stanovené lhůtě neupozorní“.

Z ustanovení § 8 odst. 4 zákona o sdružování občanů plyne, že „nebylo-li doručeno zmocněnci přípravného výboru do 40 dnů od zahájení řízení doručeno rozhodnutí o odmítnutí registrace, sdružení vznikne dnem následujícím po uplynutí této doby“. Nejvyšší správní soud se rovněž vyjádřil k otázce, související s nečinností ministerstva, které odmítá vydat osvědčení o registraci spolku, jež vznikl uplynutím výše uvedené lhůty. Vyslovil, mimo jiné, i názor, že „...Ministerstvo vnitra není oprávněno rozhodovat o tom, zda registrační řízení zahájí či nezahájí: řízení je zahájeno již tím, že mu dojde návrh, který nemá vady, případně tím, že přípravný výbor odstraní vady návrhu. Řízení je tedy zahájeno dnem doručení bezvadného návrhu na registraci a stanov, případně doručení podání, jímž přípravný výbor odstraní jejich vady, neúplnosti a nepřesnosti. Oproti většině zahajovaných řízení na návrh je tu tedy rozdíl spočívající v tom, že řízení není zahájeno dnem doručení, byť vadného návrhu na zahájení řízení, přičemž v rámci již zahájeného a probíhajícího řízení se posléze odstraňují vady návrhu; úprava je nelogická v tom, že nejprve se mimo řízení odstraňují vady a teprve potom je řízení zahájeno. Důležité ovšem je, že stále jde o řízení zahajované na návrh, byť by Ministerstvo vnitra bylo subjektivně přesvědčeno o opak a přípravnému výboru přípisem sdělovalo, že řízení zahájeno nebylo“.¹¹

Z výše shrnuté rozhodovací praxe lze vypožorovat jasnou tendenci k odstranění jakýchkoli pochybností, co se týče zákonnosti postupu ministerstva v rámci řízení o registraci.

Nicméně výklad ministerstva v této souvislosti směřuje zcela jiným směrem. Ač je ze zákona zřejmé, že velmi krátká pětidenní lhůta má směřovat především k odstranění zjevných vad návrhu, praxe ministerstva se vyvinula v tom smyslu, že se řízení registračního orgánu fakticky stalo řízením schvalovacím¹², což je v příkrém rozporu nejen s Listinou základních práv a svobod, ale i mezinárodními dokumenty zakotveným právem na svobodu sdružování.

V dosavadní praxi, pokud shledá ministerstvo (subjektivně), že má návrh na registraci vady, upozorní na ně přípravný výbor v zákonné lhůtě 5 dnů od doručení návrhu; shrne zjištěné nedostatky a vyzve jej k jejich odstranění, přičemž sdělí, že dokud tyto vady nebudou odstraněny, řízení o registraci nebude zahájeno (§ 7 odst. 2). I v případě, že registrační orgán vůbec nekoná, nepočíná (podle tohoto zjevně vadného výkladu) ani v ustanovení § 8 odst. 5 uvedená čtyřicetidenní lhůta, která má být ochranou proti nečinnosti ministerstva.

Tento postup by však de facto znamenal, že se proti postupu ministerstva nelze použít opravný prostředek, neboť de jure řízení neexistuje, což je zřejmě v rozporu se zásadou práva na přezkum nezávislým orgánem.

Nemá-li návrh vady, řízení je zahájeno dnem dojití bezvadného návrhu registračnímu orgánu. Odmítnout může registraci ministerstvo z důvodů taxativně stanovených v ustanovení § 8 zákona o sdružování občanů. Pro takové rozhodnutí je zákonem stanovena desetidenní lhůta a jedná o vadu neodstranitelnou. Jedná se o následující důvody:

¹¹ Viz odůvodnění NSS v rozhodnutí ze dne 29.3. 2006, sp. zn. I Ans 8/2005-165

¹² blíže k tématu registrace občanských sdružení např. www.net.aid.cz, citováno 14. 10. 2008

a) pokud by šlo o sdružení v politické straně nebo hnutí, k výtěžné činnosti nebo zajištění řádného výkonu určitých povolání nebo v církvích a náboženských společnostech (§ 1 odst. 3),

b) stanovy spolku jsou v rozporu se zásadou, že nikdo nesmí být nucen ke spolčování, členství ve spolku ani k účasti na jejich činnosti; každý může svobodně ze spolku vystoupit a nikomu nesmí být občansky na újmu to, že se spolčuje (§ 3 odst. 1,2),

c) jde o nepovolený spolek, jež je citovaným zákonem zakázán (§ 4):

- jehož cílem je popírat nebo omezovat osobní, politická nebo jiná práva občanů pro jejich národnost, pohlaví, rasu, původ, politické nebo jiné smýšlení, náboženské vyznání a sociální postavení, rozněcovat nenávisť a nesnášenlivost z těchto důvodů, podporovat násilí, anebo jinak porušovat Ústavu České republiky a její zákony;

- sleduje dosahování svých cílů způsoby, které jsou v rozporu s ústavou a zákony;

- ozbrojený nebo s ozbrojenými složkami; za takový se nepovažují sdružení, jejichž členové drží nebo užívají střelné zbraně pro sportovní účely nebo k výkonu práva myslivosti.

d) spolek vykonává funkce státních orgánů nebo jakkoli se snaží je ovládat a ukládat povinnosti občanům, kteří nejsou jejich členy, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak (§5).

Jestliže není zjištěn důvod pro odmítnutí, ministerstvo provede registraci v zákonné lhůtě 10 dnů od zahájení řízení. V této lhůtě zašle společnému zmocněnci přípravného výboru osvědčení o registraci a jedno vyhotovení stanov na němž vyznačí den registrace, Spolek vzniklý v souladu se zákonem stává právnickou osobou se všemi důsledky. Ministerstvo oznamuje vznik spolku Českému statistickému úřadu do 7 dnů po registraci.

Proti rozhodnutí o odmítnutí registrace Ministerstvem vnitra je možný opravný prostředek. Věcně příslušným k rozhodování je Nejvyšší soud, který zruší napadené rozhodnutí Ministerstva vnitra, jestliže nejsou dány důvody pro odmítnutí registrace. Den nabytím právní moci rozhodnutí o zrušení napadeného rozhodnutí je pak dnem registrace (tedy vzniku) spolku.

4. VZNIK SPOLKU JAKO PRÁVNICKÉ OSOBY - SHRUTÍ

Podle platné právní úpravy spolky vznikají, souladu s obecným občanskoprávní principem dvoufázovosti založení – vznik právnických osob, na základě těchto právních skutečností:

a) registrací Ministerstvem vnitra,

b) dnem právní moci rozhodnutí Nejvyššího soudu České republiky o zrušení rozhodnutí ministerstva o odmítnutí registrace,

c) 41.dnem, tedy dnem následujícím po dni, kdy dojde k marnému uplynutí zákonem stanovené lhůty 40 dnů, jejíž běh počíná od zahájení řízení dle § 8 odst. 5 zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, v aktuálním znění.

Zvláštní úprava je dána pro vznik odborů a svazů zaměstnavatelů v § 9a odst. 1 ZSO, v souladu s mezinárodními úmluvami Mezinárodní organizace práce, kterými je Česká

republika vázána. Právníckými osobami se stávají dnem následujícím po doručení návrhu na jejich evidenci Ministerstvu vnitra.

5. POZNÁMKA K VHODNOSTI SVĚŘENÍ SPOLKOVÉ AGENDY MINISTERSTVU VNITRA A VEŘEJNOSTI SPOLKOVÉHO REJSTŘÍKU

V širším mezinárodním srovnání se jeví jako raritní, že je sdružovací agenda svěřena do pravomoci ústředního orgánu státní správy, který má ve své působnosti mimo jiné policejní složky, tajné služby apod. I důvodová zpráva k návrhu nového občanského zákoníku označuje registraci spolku ministerstvem vnitra za pozůstatek praxe policejního státu, která byla zavedena v někdejší habsburské monarchii v období bachovského absolutismu¹³.

Když byl v roce 1990 narychlo přijímán zákon o sdružování občanů, jako zdroj inspirace zjevně posloužil zákon č.134/1867 ř. z., o právě spolčovacím, který byl recepční normou přejet do předválečného československého právního řádu, několikrát novelizována, a platil až do roku 1951. Vzhledem k době, ve které tento právní předpis vznikl není překvapující, že jeho účelem byla snaha dostat jakékoli soukromé aktivity spolků pod policejní kontrolu, nikoli snaha o vymezení prostoru pro spolkovou autonomii či právo na svobodu sdružování.

V kontextu tradičních evropských demokracií takové řešení dále neudržitelné a je v zjevném rozporu nejen s výše uvedeným Doporučením Rady Evropy, ale i principy zakotvenými v mezinárodních dokumentech o lidských právech.

Do budoucna je rovněž zcela nezbytné, aby došlo k obnovení veřejně přístupného rejstříku spolků. V současné době totiž takový rejstřík neexistuje což je v přímém rozporu s zásadou ochrany práv třetích osob a právní jistoty vůbec.

Příkladem toho, že vedení rejstříku spolků má v naší zemi svou tradici, je tzv. spolkový katastr, který byl veden již v letech 1895 – 1945 např. pražským policejním ředitelstvím, v letech 1945 – 1949 Ředitelstvím národní bezpečnosti v Praze a po roce 1949 referátem (později odborem) pro vnitřní věci Ústředního národního výboru hlavního města Prahy. Byl zřízen velmi liberálním zákonem č. 134/1867 ř. z., o právě spolčovacím. Tento zákon poprvé sjednotil úpravu na území celého Československa (nahradil i staré uherské spolkové zákonodárství, jež byl určující na Slovenku), ale ke škodě věci zavedl též zcela jiný způsob evidence subjektů vznikajících podle tohoto zákona. Po roce 1951 již spolky nevznikaly, do katastru byly vpisovány pouze zániky spolků a v roce 1966 byla celá agenda uzavřena¹⁴.

6. VZNIK SPOLKU V NÁVRHU NOVÉHO OBČANSKÉHO ZÁKONÍKU

Návrh nového občanského zákoníku, ve znění publikovaném v květnu 2008,¹⁵ nahrazuje současný ne zcela vhodný registrační princip vzniku spolku mezinárodněprávně konformnějším principem volnosti vzniku. Bylo dosaženo obecné shody, že spolek by měl napříště vznikat již přijetím stanov (dle § 191 odst. 1 návrhu).

¹³ Viz důvodová zpráva k ustanovení § 183 - 191 návrhu nového občanského zákoníku, dostupné na www.justice.cz, citováno dne 17. 10. 2008

¹⁴ Blíže Lašťovka, M. a kol.: Pražské spolky, Scriptorium, Praha, 1998, str. 9 a násl.

¹⁵ Dostupné na www.justice.cz, citováno dne 14. 10. 2008

Na návrh statutárního orgánu spolku by pak měl být, podle ustanovení § 191 odst. 2 návrhu nového občanského zákoníku, proveden zápis spolku, na základě ohlášky, do nově zřízeného Spolkového rejstříku, který by měl být veden jako veřejný registr. Takový zápis by však měl jen deklaratorní účinky a význam především pro ochranu práv třetích osob.

Pro podání ohlášky je v návrhu stanovena pořádková lhůta šedesáti dnů. Pro motivaci členů přípravného výboru a případně statutárního orgánu k urychlenému ohlášení vzniku spolku bylo v návrhu konstruhováno¹⁶ jejich společné a nerozdílné ručení za závazky spolku vzniklé do jeho zápisu ve spolkovém rejstříku¹⁷.

7. ZÁVĚR

Závěrem lze shrnout, že proces registrace spolku v režimu zákona č. 83/1990 Sb., v aktuálním znění, o sdružování občanů, není optimální, neboť je s ním spojena celá řada problémů a nejasností. Vzhledem k výše uvedenému je patrné, že platná právní úprava není zcela v souladu s principy, které byly vytvořeny na základě rozsáhlého komparativního materiálu, a doporučeny Radou Evropy pro postoj státní správy k nevládním neziskovým organizacím, jejich existenci a fungování.

V souvislosti se vznikem spolku lze vyzorovat tendence, které se odrazily, mimo jiné, v návrhu nového občanského zákoníku, co se týče posunu od registračního k principu volnosti vzniku, čímž se naše právní úprava vzniku spolku přibližuje evropským standardům.

Domnívám se však, že by se nevyhovující stav měl změnit s okamžitou platností, nejlépe novelizací stávajícího zákona o sdružování občanů, zejména, co se týče zřízení veřejně přístupného rejstříku spolků (občanských sdružení), a dále pak změnou metodiky ministerstva vnitra v souladu s výše uvedenými principy.

Literatura:

- Lašťovka, M. a kol.: Pražské spolky 1895 -1990, Praha, Scriptorium, 1998, ISBN 80-902151-9-X
- Telec, I.: Spolkové právo, Praha, C.H. Beck, 1998, 254 s., ISBN 80-7179-194-6
- Ronovská, K.: Soukromoprávní aspekty nadačního a spolkového práva v Čechách, ve Švýcarsku a v Nizozemí, Brno, Masarykova Univerzita, 2004, 255 s. ISBN 80-210-3453-X

Kontaktní údaje na autora – email:

Katerina.Ronovska@law.muni.cz

¹⁶ Podobně jako např. v nizozemském občanském zákoníku § 30 odst. 2 Knihy 2 BW

¹⁷ Viz § 191 odst. 3 návrhu, viz www.justice.cz, citováno dne 14. 10. 2008