



registrace  
občanských  
sdružení

nett

# Registrace občanských sdružení

Praxe příznačná pro současný stav přemýšlení a jednání různých aktérů ve vztahu k neziskovým organizacím

Výstup projektu podpořeného OSF Praha

## Obsah:

1. Úvod k materiálům projektu
2. Popis výstupů programu
3. Postup, kterým se vznikající sdružení a sdružení žádající o změnu stanov mohou bránit proti neoprávněným zásahům registračního orgánu
4. Přílohy dokumentující projekt
  1. Návrh na jednání s MV ČR
  2. První dopis veřejnému ochránci práv
  3. Zmapované typy připomínek registračního orgánu
  4. Výběr témat na jednání
  5. Dopis veřejného ochránce práv
  6. Odpověď na dopis veřejného ochránce práv
  7. Návrh novely sdružovacího zákona

Samostatné přílohy: dva tiskové materiály

## Úvod k materiálům projektu

Původní projekt Nett zabývající se problematikou registrace občanských sdružení předpokládal větší důraz na projednání s politickými aktéry, zejména ve Sněmovně Parlamentu ČR. Ale i jeho skromnější verze, v rozsahu jak jej podpořila OSF Praha, vedla k tomu, že byly splněny základní cíle. Byl nastartován nový proces, který může proměnit přístup neziskových organizací, shromážděn základní materiál dokumentující postup registračního orgánu, byl předložen návrh na novelizaci sdružovacího zákona a ten byl na půdě sněmovny neformálně projednáván. Hnací silou v tomto smyslu byla poslankyně Věra Jakubková ze Stranu zelených, návrh však nebyl vybrán jako priorita klubu a nedostal se tak ani do okruhu témat koaličního jednání. To bylo způsobeno pravděpodobně především velkou aktivitou předcházející politické jednání při přípravě novelizace občanského zákona a vymezováním výchozích pozic různých lobbyistických skupin v parlamentu před projednáváním tohoto zákona.

Zároveň to může být varovná informace – v současnosti neexistuje ve sněmovně žádná platforma, na které by bylo možné efektivně formulovat požadavky na takové úpravy v navrhovaných zákonech, které se přímo dotýkají prostoru pro činnost neziskových organizací a nebo odporu proti zavádění zákonů k jejich kontrole. V rámci koalice je podpora vládních návrhů dosahována netransparentními postupy – neveřejnými dohodami a vzájemnými politickými ústupky, opozice nemá zájem o tato témata a vzhledem k polarizaci sil ani není předpoklad, že by dokázala jakoukoli změnu v parlamentní praxi prosadit.

Příznačné je i stanovisko úřadu veřejného ochránce práv. Ačkoli v rámci běžné komunikace byla ze strany úřadu otevřena možnost, že ombudsman zahájí ve věci řízení z vlastního podnětu, po jednání na MVČR zaujal ombudsman stanovisko, že řízení nezahájí, hlavním argumentem v písemném zdůvodnění přitom bylo, že neexistuje dostatečně široký okruh stěžovatelů.

To je samozřejmě pravda, právě proto Nett shromáždil podstatné informace a ve věci vystupoval jako „watch dog organizace“. Šlo nám přitom o závažný rozdíl: pokud bude ombudsman jednat ve věci konkrétní stížnosti, jeho závěry budou směřovat pouze k tomuto případu. Naším cílem bylo, aby se veřejný ochránce práv zabýval postupem registračního orgánu jako celkem, ale i tady se ukázalo, že neexistuje dostatek vůle k tomu porušovat existující vazby. Bez ohledu na právní názory různých stran tu jde zjevně o „velmi atypický postup“, který nasvědčuje tomu, že by k porušování práv občanů docházet mohlo. V svém dopise ombudsman sám konstatuje, že námi navržené znění novely zákona by vedlo ke zlepšení procesního postavení

navrhovatele („Přestože by novelizací zákona došlo ke zlepšení procesního postavení navrhovatele, návrh neodstraňuje další nedostatky zákona.“). Jenže jiný záměr také ani námi navržená novela neměla, takže si nečinila nárok vyřešit komplexně všechny problémy zákona. Šlo nám o změnu přinejmenším nedůstojného postavení žadatelů o registraci a žadatelů o provedení změn stanov.

Ombudsman zmiňuje případ, kde se jedna konkrétní organizace ve sporu s registračním orgánem domohla svého práva u Nejvyššího správního soudu.

Z dopisu veřejnému ochránci práv citujeme:

***„O to, aby bylo řízení ve věci zahájeno vámi, jsme se snažili zejména proto, že většina sdružení chtě nechtě přijímá nedůstojnou pozici (a tuto nedůstojnost dobře cítí), ve které chápou svoji vynucenou submisivitu jako povinnou „daň vrchnosti“. Asi sám uznáte, že pro většinu drobných občanských sdružení by byl vámi navržený postup proti registračnímu orgánu nesmyslným krokem proti zdi – kdo by jim celý dlouhý proces platil a zajistil čas, který by s ním strávili? V jakém jiném případě než v případě takto ponižující praxe by ještě měl ombudsman zahájit řízení?“Věříme, že tato naše žádost povede k přehodnocení vašeho názoru a že řízení bude z vašeho podnětu zahájeno.***

Naše práce a zdrženlivý postoj ombudsmana nicméně prokázala, že nejde dosáhnout cíle, aniž by se na tom podíleli ti, kdo se v ponižujícím postavení ocitají. Jedinou cestou jak dosáhnout změny je, aby si jednotlivé organizace, které se budou cítit poškozeny nebo „tlačeny“ registračním orgánem ke změnám stanov, bránily (k tomu jim slouží jiná část tohoto materiálu) a zároveň se obracely svými dopisy na ombudsmana. Jde o to, aby občanská sdružení, která se registrují, odmítala „podstoupit ponižující praxi“ a nadále ji zahořkle neskrývala. V jistém smyslu je to lepší výsledek, než kdyby tuto nepříjemnou, ošemetnou věc za občanská sdružení „vyřídil“ někdo jiný.

## **Podrobnější popis výstupů programu**

Nett podrobně zdokumentoval 11 rozdílných případů, ve kterých byli žadatelé o registraci registračním orgánem nuceni měnit stanovky nebo nebyli zaregistrováni, aniž by to mělo zjevný vztah k nějaké chybějící nebo formálně chybné části návrhu stanov. Tento vzorek obsahuje žádosti o registraci organizací kulturních, sociálních, sportovních, společenských... a jmenovatelem zůstává totéž: nejde primárně o to, aby byla daná právnická osoba přijatelným a čitelným partnerem pro třetí subjekty, jak často

ministerstvo zdůrazňuje, o chránění zájmů třetích osob nejde ani zdaleka. V naprosté většině případů jde o omezování rozsahu navrženého poslání daného sdružení. Ministerstvo vnitra velmi omezeně vykládá právo občanů se sdružovat jako právo sdružovat se k věcem, které se týkají jen členů, vynučovány jsou formulace, že poslání je vázáno „především na členy“ nebo zejména na členy“ atd., omezovány jsou činnosti, které pokud jsou službami, mohou být podnikáním podle živnostenského zákona atd.

Je paradoxní, že tuto praxi registračního orgánu nám ústně potvrdili představitelé několikanásobného počtu organizací, dokonce některé sítě organizací, ale jen velmi málo z nich vyjádřilo ochotu předat kopie vyjádření registračního orgánu nebo nám předání přislíbily, ale dokumentaci ani po urgencích nepředaly – proto jsme nakonec zvolili jen „výběrové“ zdokumentování na omezeném okruhu sdružení různých typů. Co to vypovídá o praxi se lze jen domýšlet, formálně byl mnohokrát opakován argument, že tyto doklady „nemohou najít“, domníváme se však, že ve většině případech to bylo jednání vedené obavou, aby na sebe daná organizace zbytečně „neupozorňovala“.

Dalším zjištěním v této věci bylo, že „velcí hráči“ neziskového sektoru, známé organizace a sítě zpravidla s registrací a přeregistrací nemají problém. Není to však především proto, že by se vyvarovali údajných chyb. Postup ministerstva je výběrový a podle všeho v podstatě stejné stanovy někomu hladce projdou, jinému nikoliv. Tuto věc však nelze zcela doložit, protože k ní nikdo nebyl ochoten poskytnout písemné podklady. Mnoho informací v tomto smyslu poskytli Nettu ti, kdo stanovy píšou „na objednávku“ – i zde jsme se setkali s tvrzením, že postup ministerstva je výběrový a že po upozornění na nedostatky je nejlepší způsob přeformulovat zcela poslání organizace do co největší obecnosti a zároveň přidat velmi konkrétní vazbu na členy.

Jednání, která se uskutečnilo s náměstkem ministra vnitra Mgr Zdeňkem Zajíčkem a poslankyní Věrou Jakubkovou, bylo v jistém smyslu slibné, protože pan náměstek zjevně stál o to, aby se rozběhl nějaký proces, který by zlepšil situaci, i když z jeho pohledu byla hlavním problémem nepřehlednost občanských sdružení a malá transparentnost vůči třetím osobám, a především otázka, jak zajistit, aby formy občanského sdružení nemohly využívat teroristické organizace a mafie. Mimo jiné jsme ho upozornili, že většina občanských sdružení by si sama přála větší transparentnost (viz též materiály na [www.nett.aid.cz](http://www.nett.aid.cz)) a navrhuji vznik veřejné databáze občanských sdružení, obsahující též složení jejich orgánů. Postup úředníků ministerstva je ale nejednotný a právě zde se řešení této věci blokuje. Přímo ve věci změny praxe registračního orgánu ale od náměstka ministra k žádnému náznaku možné změny nedošlo, byla jen zajištěna možnost jednat s JUDr. Václavem

Henychem, vrchním ředitelem sekce legislativy a všeobecné správy, přímým nadřízeným zastupující vedoucí registračního pracoviště – úseku sdružování JUDr. Ivany Breburdové.

Jednání u Dr. Henycha za účasti paní poslankyně Jakubkové a Dr. Breburdové byla bez jakýchkoli výsledků. Věcná diskuse se nekonala. Dr. Henych se jasně postavil za současnou praxi ministerstva, která je prý koncepční a záměrná, protože ministerstvo má jasný názor na to, jak by měla vypadat právní úprava pro spolky (nikoli občanská sdružení) a že má jít jen o právní subjekty určené k obhajování a realizaci zájmů členů. O tom, že by měl postup registračního orgánu respektovat ducha současně platného zákona, nebylo možno dosáhnout shody ani v jediném detailu. Z pohledu Nett bylo zjevné, že schůzka se koná jen z formálního důvodu, proto, že byla přislíbena náměstkem ministra a vynucena poslankyní.

V rámci projektu byl dopracován návrh novely sdružovacího zákona a s paní poslankyní Jakubkovou dohodnuto, že tento návrh bude připojen k návrhu na zrušení dílčí novely z minulého roku, dle které musí každé občanské sdružení připojit ke svému názvu slova „občanské sdružení“ nebo zkratku o.s. O osudu tohoto návrhu nebylo do doby dokončení tohoto materiálu rozhodnuto. Nyní bude především záležet na tom, do jaké míry bude politicky a lobbyisticky rozehrána situace při vládním a případně parlamentním projednávání návrhu novely občanského zákoníku.

Významným výstupem projektu je skutečnost, že se alespoň částečně podařilo, že se toto téma stalo veřejně známým. Pravděpodobně již není možné, aby někdo z představitelů neziskového sektoru, resp. jistých lobbyistických skupin popíral, že tento problém existuje. Jeho řešení je sice blokováno s argumentem, že vše stejně tak či tak vyřeší občanský zákoník, ale už to je výrazná změna. Stejně tak je blokována i snaha zavést registr občanských sdružení. Ti, kteří si nepřejí tyto změny, cítí, že pokud by obě tyto věci byly vyřešeny, nebyla by žádná jiná zásadnější úprava nutná a neměli by tudíž další prostor pro to pokoušet se dostat občanská sdružení pod větší kontrolu státu.

Nett o.s. změnilo během projektu svoje sídlo a doplnilo do názvu písmena o.s., ministerstvo nepožadovalo žádnou změnu našich jinak velmi liberálních a krátkých stanov. Pošta ministerstva ihned po podání návrhu začala přicházet na naši novu adresu, a to přesto, že jsme to našemu partnerovi v jednání neoznámili a oficiální korespondenční adresu jsme neměnili. I to je ilustrativní a vtipně to doplňuje celý projekt. Na dotaz, jak se příslušná řadová pracovnice dozvěděla, že má o naší změně adresy informovat vrchního ředitele, jsme nedostali odpověď.

## Postup, kterým se vznikající sdružení a sdružení žádající o změnu stanov mohou bránit proti neoprávněným zásahům registračního orgánu

Výraznou změnu do existující situace přinesl rozsudek Nejvyššího správního soudu, publikovaný ve sbírce NSS 2006 - 12: 1037. Celé usnesení je rozsáhlé a zájemce ho může nalézt v programech typu ASPI. Podstatné je, že nejvyšší soud zde jednoznačně vykládá, jak je třeba chápat sporná ustanovení zákona. Skutečností je, že to nemusí mít (a nemá) žádný vliv na praxi registračního orgánu, přeci jen se však mění postavení účastníka řízení.

V citovaném nálezu stojí:

*„Zde je nutno zdůraznit, 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 doručením podání, jímž přípravný výbor odstraní jejich vady, neúplnosti nebo nepřesnosti. Oproti většině řízení zahajovaných na návrh je tu tedy rozdíl spočívající v tom, že řízení není zahájeno dnem doručení byť i vadného návrhu na zahájení řízení, přičemž v rámci již zahájeného a probíhajícího řízení se posléze odstraňují vady návrhu, nýbrž až dnem doručení bezvadného 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; proto dojde-li Ministerstvu vnitra návrh, který nemá vady (případně vady byly odstraněny), je řízení zahájeno, byť by Ministerstvo vnitra bylo subjektivně přesvědčeno o opaku a přípravnému výboru přípisem sdělovalo, že řízení zahájeno nebylo.“*

Pokud vznikající občanské sdružení nesouhlasí s tvrzením registračního orgánu o tom, že návrh stanov je třeba přepracovat nebo doplnit a že je tedy ve smyslu zákona bezvadný, může dál jednat jako by řízení bylo zahájeno. Prakticky to znamená, že na dopis ministerstva odpoví s tím, že trvá na tom, že návrh je bez vady a že tím pádem řízení bylo zahájeno dnem jeho doručení.

Pokud registrační orgán v této věci dále nekoná, požádá pak po uplynutí lhůty o vydání kopie stanov s vyznačeným dnem vzniku. Zároveň tuto věc oznámí veřejnému ochránci práv.

Zcela jednoduché je to v případě změny stanov při vydání osvědčení, protože tam nemá nečinnost registračního orgánu žádné fatální důsledky.

Obtížnější je to v případě vznikajících občanských sdružení. Další ombudsmanem doporučené soudní cesta je velmi komplikovaná – přestože ve věci vzhledem k nálezu vrchního správního soudu měl bez problémů rozhodnout již prvoinstanční soud. Navíc je problematické, zda se dá správní opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu považovat za prostředek k ochraně, který má účastník k dispozici.

Ačkoli se tedy i nadále ocitá vzniklé občanské sdružení v neplnoprávném postavení, protože nemá doklad o svém vzniku, výrazně se mění celková situace. Pokud bude ministerstvo vnitra pod tlakem takovýchto kauz, bude nuceno svoji praxi změnit, a rozhodně bude dostatek podnětů k tomu, aby se do věci musel vložit veřejný ochránce práv.

Navíc se dá předpokládat, že většině registrujících tento postup projde a ministerstvo svůj názor změní a ze svého návrhu na doplnění nebo změny stanov „couvne“. Již nyní se ukazuje, že některé doslovné excesy, např. při navržených změnách stanov, se již neopakují a některá občanská sdružení dosáhla změny v požadavcích ministerstva jen proto, že si na své formulaci trvala. Dá se očekávat, že už samotná změna v přístupu žadatelů – zvýšení jejich sebevědomí – se promítne do praxe registračního orgánu.

Případy, že ministerstvo potvrzení o vzniku po uplynutí lhůty nevydá, zcela jistě mohou nastat. Je pak na daném sdružení, jak bude dále postupovat. Kromě postupu výše uvedenou (a trnitou) cestou domáhání se práva existuje ještě jiná: pozměněná skupina přípravného výboru požádá o registraci jiného obdobného sdružení se stanovami jen mírně proměněnými. I tato varianta byla vyzkoušena a dokonce téměř stejné stanovovy byly jinému přípravnému výboru bez problémů zaregistrovány.

Doufáme, že i takto je možné se postupně dobrat praxe, která bude kultivovaná: tedy občanská sdružení občas využijí oprávněných připomínek registračního orgánu a doplní drobné chyby stanov a opomenutí, která se zcela jistě vyskytnou, na druhou stranu ministerstvo vnitra se nebude cítit jako neomezený suverén, který může vznikajícím sdružením diktovat na základě svého právního názoru na to, jaké je postavení neziskových organizací.

## Komentář k přílohám

Přílohy jsou pokud možno uváděny v celém znění, nejsou kráceny. Byly vybrány tak, aby charakterizovaly celý proces. Nette vstupoval do jednání s poměrně omezenými návrhy na řešení nejzávažnějších problémů, které jsou podle nás z hlediska civilizované praxe státního orgánu jen těžko obhajitelné. Ukázalo se však, že obecně nastavená úroveň „přijatelnosti“ jednání státních orgánů je velmi nízká a pro jednání se zástupci registračního orgánu se nepodařilo vytvořit prakticky žádný společný prostor. Zdá se, že pro přímá jednání je jakýkoli prostor z procesních a politických důvodů zablokován. Pro další řešení celé situace je nanejvýš důležité, aby se věc registrace stala obecně známým problémem, který bude nutné řešit, ať už bude osud chystané novely občanského zákoníku a na něj navazujících dílčích zákonů jakýkoli a bude probíhat v režii kohokoli.

Je třeba vytvořit takové zázemí a povědomí o problému, aby ve zmatcích, které mohou v legislativním procesu nastat, nebyl schválen jediný komplexní materiál, který je jistě někde „v šuplíku“ připraven, totiž materiál úředníků ministerstva vnitra, který by výrazně omezil a ohraničil prostor pro subjekty, které doposud nejsou závislé na státu a jeho kontrole.

---

## *Příloha č. 1*

JUDr. Ivana Breburdová  
MV ČR  
Úsek sdružování  
náměstí Hrdinů 3  
140 21 Praha 4

Věc: návrh na jednání ve věci registrace občanských sdružení

Vážená paní Breburdová,

na základě grantu CEE Trust pro střední a východní Evropu, a především na základě grantu OSF Praha k mapování praxe při registraci občanských sdružení, jsme vyhodnotili řadu případů, ve kterých občanská sdružení žádala o registraci stanov nebo o změny stanov. Přitom jsme vymezili několik typů vašich připomínek, uplatňovaných vůči žadatelům, u kterých je možný

různý právní výklad, někdy dokonce takových, že v obdobných případech jiné subjekty, které zastupují český stát, vystupují zcela odlišně.

Domníváme se, že po této „mapovací fázi“ by bylo vhodné se sejít a prodiskutovat vaše stanoviska k těmto postupům a východiska, o něž se přitom při své praxi opíráte.

Navrhujeme vám proto pracovní schůzku v této věci, které by se zúčastnili jednak zástupci naší organizace a jednak vaši zaměstnanci, kteří se dané problematice věnují. Účast na setkání zároveň nabízíme také zástupci kanceláře veřejného ochránce práv - ombudsmana.

Jako podklad pro jednání přikládáme sumarizaci základních typů vámi uplatňovaných připomínek, u kterých může být různý právní názor na jejich oprávněnost. V rámci námi realizovaného projektu bychom rádi vytvořili prostor pro to, aby se zmíněné záležitosti vysvětlily, protože bychom naše další návrhy a postupy, pokud to bude možné, koordinovaly s vámi.

Dovolujeme si vám proto navrhnout na jednání tyto dubnové termíny:  
19. 4. kdykoliv, alternativně 12. 4. v odpoledních hodinách.

V Praze dne 15. 3. 2007

Jan Kroupa  
předseda NETT

---

## ***Příloha č. 2***

Veřejný ochránce práv - ombudsman  
JUDr. Otakar Motejl  
Údolní 39  
602 00 Brno

Věc: postup MV ČR při registraci, žádost o účast na jednání

Vážený pane,  
v rámci projektu Zákon o sdružování podpořeného OSF Praha jsme shrnuli zkušenosti řady neziskových organizací a občanských aktivit, které se týkají registrace občanských sdružení na Úseku sdružování MV ČR (dále

jen ministerstvo) a postupu ministerstva při vyřizování žádostí o registraci změny stanov.

Shledali jsme, že tato praxe je zatížena dvěma okruhy problémů - jeden z nich je způsoben „mezerou“ v zákoně, kterou ministerstvo využívá při žádostech o registraci, a druhá je výslovně věcí praxe ministerstva.

Zákon samozřejmě zná lhůty, ve kterých musí ministerstvo konat, a dokonce předpokládá, že pokud ministerstvo nekoná, sdružení je registrováno automaticky. Zároveň ale je natolik nepřesný, že umožňuje ministerstvu vůbec nezahájit řízení. V takovém případě pak nejen ministerstvo není vázáno žádnými lhůtami, ale žadatel nemá ani možnost podat žádné opravné prostředky. Z tohoto důvodu někteří občané nemohli uplatnit svá práva a jejich sdružení, které navrhli na registraci, nikdy registrováno nebylo.

Druhou věcí je praxe ministerstva při změnách stanov, kdy ministerstvo podmiňuje i jen banální změny stanov (např. změnu sídla) tím, že samo o své vůli zasahuje do existujících stanov a vynucuje si v nich změny. Příkládáme popis základních okruhů, ve kterých ministerstvo podle našich analýz zasahuje do znění stanov.

V této věci jsme sami vedli s ministerstvem spor, nápravy jsme se však nedomohli ani u přímého nadřízeného, ředitele odboru všeobecné správy, ani když jsme se obrátili na příslušného náměstka ministra. Z textů odpovědí se dá usoudit, že je ve všech případech psala JUDr. Breburdová, pověřená vedoucí Úseku sdružování. Na náš podnět nijak nereagoval ani odbor stížností MV ČR a bohužel ani rada vlády pro NNO.

Vzhledem k tomu, že právo občanů sdružovat se je založeno v preambuli Ústavy ČR a přímo pak v Ústavní listině práv a svobod, domníváme se, že postup ministerstva je v tomto smyslu neobhájitelný. V současné době jsme požádali ministerstvo, aby se s námi v průběhu dubna 2007 sešlo na schůzce, na které probereme jednotlivé typy kroků, jimi uplatňovaných vůči žadatelům o registraci nebo žadatelům o změny stanov a budeme chtít vědět, z čeho pro takové kroky čerpají oprávnění. Uvítali bychom, kdyby se tohoto jednání účastnil i zástupce vašeho úřadu. Termín schůzky je navržen na 19.4., případně na 12.4. Rádi vám k této věci předáme další podkladové materiály.

V Praze dne 15.3. 2007

Jan Kroupa  
předseda NETT  
[www.nett.aid.cz](http://www.nett.aid.cz)

---

### **Příloha č. 3**

Zmapované typy připomínek ministerstva ke stanovám. Jedná se o zmapování všech připomínek, které byly získány z dokumentů, předaných NETTu organizacemi, které se registrovaly nebo měnily stanovy a u nichž se dotčené subjekty domnívaly, že byla omezována jejich práva

1. Požadavek, aby byly v cílech sdružení od sebe odděleny ty cíle, které souvisejí s „vlastními příjmy“ sdružení od cílů „ostatních“ (obecně).
2. Problematika zákonného zástupce: MV vyžaduje upřesnění o tom, kdo je právní zástupce i tam, kde je to zjevné - ve smyslu „vylepšování stanov“ ze své strany, např. požaduje ve stanovách upřesnění, pokud jsou zákonní zástupci dva, zda jednájí samostatně.
3. Problematika orgánu, oprávněného ke změně stanov: MV vyžaduje, aby ve stanovách byl výslovně určen orgán, který je oprávněn měnit stanovy.
4. Problematika možnosti, že funkcionáři nebo členové kolektivních orgánů nemusí být členy sdružení: MV trvá na doplnění toho, že ve stanovách musí být uvedeno, že nečlenové musí se jmenováním vyslovit souhlas.
5. Problematika názvu: MV tvrdí, že v rámci stanov musí být používán formálně stále stejný a nezaměnitelný název sdružení a nikoli jeho zkrácení, a to i v případě, kdy je v samostatném bodu stanov „Název sdružení:“ jasně určeno, jaký je název sdružení.
6. Problematika poskytování služeb: MV tvrdí, že nelze registrovat sdružení, které má ve svých cílech některé z činností, které se vyskytují v popisech živností podle živnostenského zákona (např. vzdělávací činnost, publikační činnost, konzultační činnost).
7. Problematika služeb: MV tvrdí, že cílem sdružení není působení v oblasti sociálních služeb, a že tato činnost spadá do oblasti působení obecně prospěšných společností.

8. Problematika působení „pro členy“: MV tvrdí, že hlavní cíl činnosti sdružení musí být zaměřen „na členy“, nutí před registrací sdružení k tomu, aby do předmětu činnosti dopsali tato slova, v kompromisní verzi „zejména pro členy“ nebo „především pro členy“.
9. Problematiku sdružení, jehož cíl je jednorázový: MV tvrdí, že např. založení komunitní nadace nelze považovat za zájmovou činnost, uznatelnou jako předmět činnosti sdružení.
10. Problematika dalších požadovaných upřesnění: MV např. požaduje, aby se pro sdružení ve stanovách nepoužíval obecný pojem právnická osoba nebo tvrdí, že ohledně změn stanov s MV může za sdružení jednat jen člen sdružení atd.

---

#### ***Příloha č 4.***

Výběr témat, které byly zdokumentovány a předány MVČR a kanceláři ombudsmana jako závažná témata k jednání.

1. MV postupuje tak, že v případě nesplnění svých připomínek vůbec nezahájí řízení, a proto podle jeho výkladu ani nezačnou běžet žádné lhůty.
2. MV postupuje tak, že zabraňuje žadateli, aby mohl podat jakýkoli opravný prostředek.
3. MV požaduje při návrhu změny stanov další změny stanov, které navrhuje samo, a registraci právně nepochybných navržených změn podmiňuje dalšími provedenými změnami podle vlastní vůle.
4. Všechny typy připomínek, kterými podmiňuje schválení stanov nebo jejich změn, požaduje MV výběrově - existují registrované stanovy, které nesplňují podmínky u jiných požadované.
5. V řadě dokumentovaných případů vedly podmínky stanovené MV a jeho postup k tomu, že daný subjekt nevznikl a občané, kteří návrh podali, nemohli uplatnit svoje právo sdružovat se.

---

## **Příloha č. 5**

Veřejný ochránce práv  
JUDr. Otakar Motejl

V Brně dne 15. srpna 2007  
Sp. zn. 1551/2007/VOP/JŠM

Vážený pane předsedo (Nett),

dne 19. 3. 2007 jste se na mě obrátil dopisem, který se týkal postupu Ministerstva vnitra při registraci občanských sdružení podle zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o sdružování“). V dalších dopisech jste mě průběžně informoval o jednáních, která na toto téma vedlo Vaše občanské sdružení s představiteli Ministerstva vnitra. S ohledem na jejich výsledky, kdy Ministerstvo vnitra odmítá od současné praxe ustoupit, mě žádáte, abych se věcí zabýval a zahájil šetření z vlastní iniciativy.

Ve svých podáních poukazujete na praxi Ministerstva vnitra, které postupem podle § 7 odst. 2 zákona o sdružování si na zmocněncích přípravného výboru má vynucovat obsahové změny předloženého návrhu na registraci. Řešení obsahových náležitostí by mělo přitom být předmětem samotného řízení o registraci. Současná právní úprava, která váže zahájení řízení o registraci až na doručení bezvadného návrhu, podle Vašeho názoru ministerstvu rovněž umožňuje, aby zahájení řízení odkládalo či ho vůbec nezahájilo. Právní řád přitom nedává navrhovateli prostředky, kterými by bylo možné nesprávný postup ministerstva napadnout právní cestou.

Dopisem ze dne 11. 4. 2007 jste byl vyrozuměn, že Váš podnět nemá charakter individuálního podnětu, na jehož základě by bylo možné zahájit šetření postupu správního orgánu v konkrétní věci. V předmětném dopisu jste byl vedoucím oddělení veřejného pořádku JUDr. Milošem Valáškem vyrozuměn i o možnosti, abych ve věci zahájil šetření z vlastní iniciativy podle ustanovení § 9 písm. d) zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejném ochránci práv“), a byl jste vyzván k doplnění Vašeho podnětu o konkrétní poznatky, které má Vaše sdružení v tomto směru k dispozici. Po prostudování Vámi zaslanych dokumentů k věci uvádím následující.

K zahájení šetření z vlastní iniciativy přistupuji zpravidla až na základě informací, které o určitém systémovém problému vyplynou v průběhu šetření „běžných“ podnětů. Přestože nemohu vyloučit, že v praxi registrujícího orgánu nedochází k některým Vámi popisovaným problémům, jsou podněty veřejnému ochránci práv proti postupu Ministerstva vnitra v řízeních podle zákona o sdružování pouze ojedinělé. Zjištěná pochybení v konkrétním správním řízení poskytují dostatečně legitimní základ proto, abych mohl po správním orgánu požadovat přijetí příslušných opatření k nápravě (§ 19 zákona o veřejném ochránci práv). V tomto ohledu za dostatečný podklad pro svůj další postup nepovažuji ani materiály, které jste ke svému podnětu připojili dodatečně.

Pokud se na mě obrátíte s podnětem k prošetření postupu ministerstva v konkrétní věci, budu se jeho postupem zabývat a jeho činnost přezkoumám.

Dovolím si také vyjádřit nesouhlas s Vaším názorem, že současná právní úprava neposkytuje ochranu před postupem Ministerstva vnitra podle § 7 odst. 2 zákona o sdružování, neboť podle Vašeho názoru je umožněno, aby Ministerstvo vnitra řízení o registraci vůbec nezahájilo.

Domnívám se, že zahájení řízení není vázáno na rozhodnutí či jiný úkon registračního orgánu, ale je zahájeno dnem, kdy byl ministerstvu doručen „bezvadný“ návrh (viz § 7 odst. 3 zákona o sdružování). Od této skutečnosti se následně odvíjí možnost, že i přes výhrady Ministerstva vnitra k náležitostem návrhu, může k zahájení řízení a tedy i registraci dojít po marném uplynutí lhůty uvedené v § 8 odst. 5 zákona o sdružování. Po vzniku občanského sdružení je možné se domáhat u Ministerstva vnitra vyznačení dne registrace na stanovách. V případě, že by Ministerstvo vnitra odmítalo vyznačit den registrace, bylo by možné proti takovému postupu podat žalobu proti nečinnosti podle § 79 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů. V tomto ohledu odkazuji na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2006, čj. 1Ans 8/2005-165 (veřejně dostupné na <http://www.nssoud.cz>), ve kterém je tento postup již detailně rozebrán. Předtím je však nutné bezvysledné vyčerpání prostředků k ochraně, které má účastník správního řízení k dispozici. Podle mého soudu lze po přijetí nového správního řádu za takový postup považovat využití institutu ochrany proti nečinnosti podle § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

Je samozřejmě možné, aby se účastník řízení v této věci obrátil s podnětem k veřejnému ochránci práv.

Nutnost legislativních změn, které sledujete předloženým návrhem novely zákona o sdružování, se v této chvíli neodvažuji posoudit. Přestože

by novelizací zákona došlo ke zlepšení procesního postavení navrhovatele, návrh neodstraňuje další nedostatky zákona (ve vztahu k registraci občanského sdružení), které jsou podle mého názoru podstatou problému a které spočívají v nedostatečné specifikaci náležitostí návrhu. Stanovy jsou přitom základním dokumentem občanského sdružení, kterými se upravují jednak vnitřní právní poměry občanského sdružení, ale bez vlivu nejsou pro ochranu práv třetích osob, které budou navazovat s občanským sdružení právní vztahy.

Za této situace se nezúčastním ani Vámi plánovaného setkání k výše uvedenému tématu, které se má konat dne 13. 9. 2007 v Praze. V případě, že budete mít k dispozici konkrétní podněty z této oblasti, rád se s nimi seznámím a případně zahájím ve věci šetření podle § 9 písm. a) zákona o veřejném ochránci práv.

S pozdravem

JUDr. Otakar M o t e j l v.r.  
(dopis je opatřen elektronickým  
podpisem)

-----  
**Příloha č. 6**

Veřejný ochránce práv  
JUDr. Otakar Motejl  
Údolní 39  
602 00 Brno

V Praze dne 7. září 2007  
Vaše sp. zn. 1551/2007/VOP/JŠM

Vážený pane veřejný ochránce práv,

Vaše rozhodnutí ve věci nezahájení řízení ve věci postupu MV ČR při registraci nebo změnách stanov nás nepotěšilo. Domníváme se, že Vámi navržené řešení, aby jednotlivé organizace postupovaly vámi navrženou cestou (uplynutí lhůty a soudní cestou pak prosazování právního názoru, že stanovy byly podány bez vady), je de facto přitakáním k nerovnoprávnému

postavení občana a registračního orgánu. Je problematické, zda se dá správní opatření proti nečinnosti podle §80 správního řádu považovat za prostředek k ochraně, který má účastník k dispozici, podle našeho názoru nikoli.

Po dobu, než se takový subjekt dobere pravomocného rozhodnutí ve věci, nemá identifikační číslo, banka mu nezaloží účet a také velká většina dalších subjektů s ním neuzavře žádnou smlouvu, pokud přijme dar, finanční úřad neuzná zvláštní postavení příslušející právnické osobě tohoto typu, ale neuzná zaúčtování „daru“ ani potenciálnímu dárci atd. Tím méně se takový „soudící se“ subjekt bez IČ může ucházet o prostředky veřejné. Jen velmi malá část těchto věcí lze finančně vyčíslit a následně požadovat v dalším samostatném právním sporu náhradu škody – to vše zcela zjevně svědčí o tom, že práva občanů jsou v tomto směru omezována nebo je velmi ztěžována možnost se jich dobrat.

Právě obrovská složitost toho dobrat se práva a praktické „bezprávní“ postavení do doby, než se tak stane, je ministerstvem zcela zjevně využíváno k nátlaku i tam, kde ze zákona ministerstvo vůbec žádné kompetence nemá, a přitom svoji činnost podmiňuje, např. při změnách stanov, kde se navrhuje jen změna sídla. Pouze pokud bude věc šetřena obecně (a nikoli jednotlivá stížnost), pokud sám zahájíte řízení a vstoupíte do archivu, bude vůbec možné získat skutečný přehled o tom, kolik občanských sdružení bylo víceméně vydíráním donuceno doplnit do stanov ty či ony nadiktované formulace, omezit svoji deklarovanou činnost atd., kolik jich nevzniklo nebo muselo formálně deklarovat něco, co v předmětu činnosti deklarovat nechtěla.

O to, aby bylo řízení ve věci zahájeno Vámi, jsme se snažili zejména proto, že většina sdružení chtě nechtě přijímá nedůstojnou pozici (a tuto nedůstojnost dobře cítí), ve které chápou svoji vynucenou submisivitu jako povinnou „daň vrchnosti“. Asi sám uznáte, že pro většinu drobných občanských sdružení by byl Vámi navržený postup proti registračnímu orgánu nesmyslným krokem proti zdi – kdo by jim celý dlouhý proces platil a zajistil čas, který by s ním strávili?

V jakém jiném případě, než v případě takto ponižující praxe by ještě měl ombudsman zahájit řízení?

Situace v řízení o registraci je rozhodně z hlediska práva „atypická“, postavení před registračním orgánem nerovné a z hlediska morálního je na hranici obecně chápané důstojnosti. Samozřejmě záleží jen na vás, do jaké míry posoudíte aktuálnost se tím zabývat, z výše uvedených důvodů vás však

znovu žádáme o zvážení celé věci a o to, aby bylo řízení v této věci vámi zahájeno.

Je nám jasné, že jde o věc, ve které bude nutné podpora a zájem veřejnosti, a proto nyní, kdy máme zdokumentovanou naprostou neochotu ministerstva vnitra cokoli na současné praxi měnit, se zaměříme především na medializaci tohoto problému a sebevědomější vystupování žadatelů o registraci.

Jan Kroupa  
Nett. o.s.

---

## ***Příloha č. 7.***

### **Návrh novely sdružovacího zákona**

Návrh novely zákona o sdružování občanů 83/1990 ve platném znění, který řeší nerovné postavení navrhovatele před registračním orgánem.

#### **Úvod**

Nejsme zastánci dílčích korekcí zákonů, vynucených časovým tlakem. Tento materiál je zpravován a předložen v takovém tlaku, proto, aby se změnila celková situace před projednáním návrhu rekodifikace Občanského zákona. Je třeba připravit a prodiskutovat takovou případnou novelizaci sdružovacího zákona, který by byla přijatelná a realizovatelná tak, aby mohl být vznesen požadavek, aby úprava sdružování byla vyňata v chystané rekodifikace.

K tomuto kroku jsme se ale rozhodli po zralém uvážení: je daleko snazší „opravit“ jednoduchou novelou (jejíž návrh představujeme) existující (platný) zákon než dopracovávat systémově špatnou předlohu připravované rekodifikace. Jakkoli tedy upřednostňujeme obecnou diskusi o tezích (viz materiál...) je třeba zároveň předložit reálný návrh, který by mohl řešit situaci aktuálně vzniklou.

## **Návrh novely zák. 83/92 Sb.**

### **I.**

§ 7, odst 2 a 3 se vypouští

### **II.**

v § 7 se doplňují nové odstavce, které zní.

„ (2) Řízení o registraci je zahájeno dnem doručení návrhu na ministerstvo

(3) Pokud se název sdružení neliší od názvu již existující právnické osoby která již vyvíjí činnost na území ČR a nesplňuje tak podmínku dle § 6, odst. (4), oznámí to ministerstvo nejpozději do 10 dnů zmocnění přípravného výboru. V takovém případě se termín registrace přerušuje do doby dodání návrhu který vyhovuje této podmínce.

(4) Nesplní-li ministerstvo ve stanovené lhůtě povinnost podle předchozího odstavce,  
má se za to, že tato podmínka je naplněna a řízení o registraci se nepřerušuje.“

### **III.**

v § 8 se doplňuje nový odstavec, který zní:

„e) Nemá náležitosti podle §6 odst. (2)“

### **IV.**

v § 8 se v odstavci (2) mění slova „do 10 dnů“ na slova „do 30 dnů“

## **Komentář:**

Zásadní změnou v návrhu je začátek běhu lhůt: k nutné ochraně práv navrhovatele není možné, aby nemohl přímo a jednoznačně ovlivnit, kdy bude zahájeno řízení o registraci. Řízení se proto zahajuje tak, jak je to běžné - datem podání návrhu.

Návrh je veden snahou o zpřehlednění současné praxe a omezuje kontrolní funkci registračního orgánu na minimum - i v případě, že bude informace o názvech existujících registrovaných subjektů zveřejněna neprodleně, nelze vyloučit podání návrhu, který bude obsahovat jméno již existujícího subjektu.

Lhůta na oznámení shody názvu se v návrhu prodlužuje, neboť při jejím vypršení nemá tato skutečnost odkladný účinek. Zákon nemusí komplikovaně řešit situaci, ve které registrační orgán tuto lhůtu nevyužije - existuje řada možností, jak věc následně řešit, samozřejmě s tím, že veškerou odpovědnost za vzniklý stav nese stát. Podle našeho názoru však nemá smysl nadměrně komplikovat právní úpravu jen proto, aby byla řešena situace, kdy úředníci registračního orgánu po celých 10 dní nebudou schopni porovnat návrh s databází.

### **Očekávané dopady realizace předloženého návrhu**

Předložený návrh může ve svém důsledku výrazně zlepšit úroveň naplňování základního sdružovacího práva, je plně v souladu s preambulí Ústavy ČR a základní listinou práv a svobod.

Předložený návrh zvyšuje právní jistotu ve vztahu k orgánu státu.

Předložený návrh přenáší zodpovědnost za stav návrhu na navrhovatele.

Předložený návrh snižuje odpovědnost státu za stav, ve kterém registrační orgán zastává názor že řízení nebylo zahájeno a následuje spor o to, zda registrace nastala tím, že proběhly lhůty, ve kterých měl registrační orgán konat.

Předložený návrh přesunuje případné spory mezi navrhovatelem a registračním orgánem v duchu ústavou určené dělby moci přímo z moci výkonné moci na moc soudní.

Jan Kroupa, Josef Štogr

## Registrace občanských sdružení

Praxe příznačná pro současný stav přemýšlení a jednání  
různých aktérů ve vztahu k neziskovým organizacím

Výstup projektu „Registrace občanských sdružení“,  
podpořeného nadací OSF Praha

Vydal Podnos pro Nett o.s.  
Praha 2007

nett

*Podpora*

OPEN SOCIETY FUND PRAHA

