



Tento materiál vznikl na základě grantu Nadace VIA
z programu Trust pro střední a východní Evropu
- podpora příznivého legislativního a fiskálního prostředí

Registrace občanských sdružení

**a praxe registračního orgánu při
registraci a změnách jejich stanov**

© Nett - nezávislý think tank na podporu občanského sektoru
a neziskových organizací

Michaela Frycová, Monika Šatavová, Jan Kroupa, Josef Štogr

V tomto materiálu považujeme za nutné otevřeně popsat praxi při registraci a změnách stanov občanských sdružení na Ministerstvu vnitra ČR (MV ČR) a otevřít k této věci diskusi.

Prosíme vás o připomínky a případně o další informace o vašich zkušenostech z postupu registračního orgánu. Domníváme se, že celkem jednoznačný zákon o sdružování občanů, jehož duch je zcela zřejmý a liberální, je registračním orgánem překrucován. Registrace nebo změna stanov je mnohým subjektům komplikována a celkově je ve společnosti vytvářen pocit, že je nutné provést základní revizi zákona. Doposud existující návrhy novely pak jsou v mnohém daleko méně příznivé pro občanská sdružení. Proto se budeme snažit navrhnout na základě tohoto materiálu a vašich případných připomínek takovou úpravu, která by svévolné zásahy registračního orgánu do procesu registrace vyloučila bez nutnosti měnit nějak zásadně stávající zákon.

Nett, Praha 2006

Registrace občanských sdružení a praxe registračního orgánu při registraci a změnách jejich stanov

Praktický materiál k postupu MV ČR ve věci registrace sdružení

Úvod

Zákon o sdružování občanů byl přijat v době velkého zájmu o znovuoobnovení občanského života a jeho základní obrysy splňují požadavky na přehlednou a dostatečně jasnou rámcovou normu umožňující velkou mnohotvárnost činností vzniklých subjektů. Text samotný ale obsahuje některé znaky nesoustavnosti a činnost registračního orgánu za dobu 15 let ukázala, jak se dá zjevný úmysl zákonodárce zcela zvrátit.

Tento materiál se zabývá konkrétnímu problému právní praxe při registraci občanských sdružení a postupy, které se ustálily na registračním místě (dříve civilně správní úsek, později úsek sdružování MV ČR).

Vznik sdružení podle zákona

Zákon předpokládá, že sdružování je základním občanským právem a výslovně to uvádí v § 1. Vymezuje, jaká sdružení nejsou povolena, tj postupuje zcela v duchu pozitivního výkladu tohoto práva na sdružování pomocí negativního výčtu v § 4 - co není zakázáno, je dovoleno. V tomto duchu je také chápána registrace: v § 6 jsou stanoveny náležitosti statutu nutné pro registraci, jedná se o šest velmi jednoduchých bodů; pokud vznikající sdružení splní tyto podmínky a jeho cíl není v seznamu zakázaných cílů nebo činností, měla by být registrace formální.

Celý takto pojatý smysl zákona ale mění (alespoň z pohledu praxe) ustanovení § 7, dle kterého má registrační orgán právo odeslat stanovy k doplnění, pokud jsou údaje v nich neúplné nebo nepřesné. Správní orgán má v tomto případě lhůtu stanovenou na 5 dní od podání, ale zákon zde nijak neupravuje co v případě, že registrační orgán v této lhůtě nekoná, nebo v případě, kdy nezahájí řízení a návrh vrátí i tehdy, pokud je návrhovětel přesvědčen, že návrh má všechny náležitosti, které zákon vyžaduje a tyto jsou dostatečně přesné.

V takovém případě řízení není vůbec zahájeno, neběží žádné lhůty a problematická je též případná soudní ochrana. Ustanovení, které bylo do zákona vloženo zjevně proto,

aby umožnilo ve velmi krátké lhůtě opravovat zjevné chyby nebo opomenutí v podání, se stalo běžně zneužívaným nástrojem registračního orgánu, řízení u registračního orgánu se stalo de facto řízením schvalovacím.

I v případě, pokud registrační orgán vůbec nekoná, nezačíná podle výkladu zákona běžet lhůta, podle které by mělo sdružení vzniknout (§ 9 odst. 5). Formulace tohoto odstavce totiž obsahuje slova „od zahájení řízení“. Paradoxně tak registrační orgán musí formálně zahájit řízení, aby se začala počítat lhůta. Tento výklad potvrdilo ve sporu s registračním orgánem MV ČR na úrovni náměstka.

Změny stanov

Podobně bez jakéhokoli důvodu vstupuje registrační orgán do procesu při změnách stanov, které by měl rovněž pouze registrovat, nikoli vstupovat do jejich obsahové stránky - pokud požadované změny neodporují zákonu. Přitom, i když sdružení žádá o nějakou dílčí změnu stanov (třeba jen sídla), vynucuje si registrační orgán do stanov změny, které nemají oporu v žádném zákoně, případně brání změnám (dát si do cílů vzdělávání nebo služby, do hospodaření podíl samofinancování atd.). Dokonce existují případy, kdy u sdružení, které existovalo mnoho let a již u něj proběhlo několik dílčích změn stanov, podmiňoval registrační orgán další změnu stanov tím, že musí být doplněn vznik prvních orgánů sdružení.

Stejně tak je možné doložit, že u prakticky totožných stanov a navržených změn postupuje registrační orgán zcela rozdílně.

Shrnutí

Zákon byl formulován zcela zjevně tak, aby občan mohl naplňovat svoje právo se sdružovat, aby státní orgán nebyl místem schvalovacím, ale jen registračním. Několik nedostatků ve formulaci zákona vedlo k tomu, že si registrační orgán sám o své vůli přisvojil roli kontrolní, *schvalovací* a rozhodovací a skrze ni se registrační orgán de facto i přes zjevný úmysl zákonodárce stal orgánem plně kontrolujícím vznik sdružení. Mnohá sdružení jsou nucena přepisovat svoje návrhy stanov i několikrát a řízení o vzniku, které mělo být registrací ve stanoveném časovém limitu, se často prodlužuje na měsíce. Registrační orgán postupuje v mnoha ohledech zcela svévolně.

Zákon samotný je sice poznamenán řadou technických nedostatků, avšak při přiměřeném postupu registračního orgánu by nemusely vzniknout žádné závažné problémy. Praxe však ukázala, že každý správní orgán je vystaven pokušení rozhodovat za ty, kteří jsou v té či oné věci vůči jeho postupu bezbranní. Postup úseku sdružování MV ČR byl od roku 2004 monitorován občanským sdružením Úsek sdružování (bylo zaregistrováno bez problémů během několika dnů), jehož cílem je shromažďovat konkrétní případy postupu registračního orgánu v průběhu registrace. V současné době je třeba konstatovat, že – alespoň z náhodného vzorku to tak vypadá – průtahy a obstrukce postihnou každé občanské sdružení, které se pokusí registrovat.

Typické zásahy registračního orgánu do navržených stanov

A) Formulace cílů v předmětu činnosti

Registrační orgán často zasahuje do formulace cílů, ačkoli právě to by z ducha zákona nemělo být předmětem kontroly před zahájením řízení (podle § 8). Dle zákona není důvod nezahájit řízení pokud je předmět činnosti formulován dostatečně jasně. V praxi ale registrační orgán formou „dopisů“ určuje, jak má být předmět činnosti doplněn, proměněn a nebo dokonce odmítá zahájit registraci s tím, že předmětem činnosti je něco, co nepovažuje za předmět slučitelný s činností sdružení (například poskytování sociálních služeb nebo vzdělávání).

B) Vzájemná prospěšnost

Registrační orgán často vyžaduje v určení cílů a předmětu činnosti formulace, ze kterých by bylo zřejmé, že sdružení je určeno především „pro členy“ a jeho činnost je na členy zaměřena a jim určena. Objevily se případy, kdy registrační orgán požadoval, aby byla do cílů sdružení uvedených ve stanovách doplněna formulace „zájmové sdružení členů“. Jde o formulaci, která má bez právního důvodu oddělovat typy jednání podle klíče, který zřejmě na úseku sdružování MV ČR považují za přiměřený. Opakující se standardizovaná „doplnění“, která registrační orgán vyžaduje od nepoučených žadatelů o registraci, budí dojem, že úředníci dohlížející na registraci mají jednotně předepsáno od svých nadřízených, čeho si mají ve stanovách občanských sdružení všimnout a jak na to mají reagovat – tzn. co mají po žadatelích požadovat.

C) Hospodaření

Registrační orgán pravidelně vyžaduje, aby registrující se sdružení specifikovala ve stanovách své hospodaření, a pokud hodlá hospodařit s „vlastními příjmy“, nutí žadatele, aby do stanov doplnili, že vlastní příjmy budou pouze „okrajové“, případně registrační orgán doporučuje formulaci, že se sdružení bude věnovat „nevýdělečným“ aktivitám.

D) Konkrétní podoba stanov v části „orgány sdružení“

Registrační úřad prokazatelně směřuje formulace v návrzích stanov do podoby, kterou považují úředníci správního orgánu za správnou, např. vynucují, aby součástí stanov bylo určení orgánu, který má právo navrhopvat změny stanov, vznášejí požadavek na povinnost sdružení přijímat nové členy, požadují organizační uspořádání, ve kterém valná hromada bude nejvyšším orgánem, „normalizují“ názvy funkcí ve sdružení. Při upozornění, že jde o požadavek nad rámec zákona, se hájí tím, že jde o opomenutí v zákoně a že je to vzhledem k dalšímu „nutné“.

E) Náhodné požadavky

Praxe ukazuje, že registrační orgán často „vrací“ stanovy jen ze zcela marginálních důvodů a požaduje doplnění či změnu nějaké maličkosti ve věci zcela nedůležité. Lze se jen domnívat, že si tím vytváří dlouhodobě využitelnou statistiku, ze které lze dokázat, v jak „špatném“ stavu jsou došlé žádosti a kolik úsilí musí registrační orgán v této věci vykonat. Stejný argument se objevil také při přípravě návrhu rekodifikace občanského zákona, která velmi formalizuje zřizovací listinu: podle této argumentace je nutné, aby zákon dopodrobna určoval, co musí být náležitostmi základní listiny, a je pravděpodobné, že ji bez zkušeného právníka nebude moci vznikající sdružení sestavit.

Závěr

Negativní zkušenosti s registračním orgánem mají podle našich informací jistě desítky, spíše však stovky sdružení. Podrobnější informace jsou dostupné ve statistikách registračního orgánu. Přesto však se v naprosté většině odehrály v režii registračního orgánu, není nám známo, že by některý tento případ projednával soud. V případě, na kterém jsme se přímo podíleli, registrační orgán bez dalšího ustoupil ze svých požadavků a stanov sdružení bez jakékoli změny registroval, když hrozilo, že se věc stane předmětem jednání ochránce lidských práv. Zcela zjevně se tedy vyhýbal veřejnému konfliktu a veřejnému projednávání této věci.

Základní chybou platného zákona se ve zpětném pohledu stalo vsunutí zcela nesystémového prvku do registračního řízení, který uvolnil prostor tomu, aby orgán, který má provádět registraci (v přesně daných a velmi krátkých termínech), ještě před registrací prováděl kontrolu stanov. Tak se ovšem z registrace stala kontrola správnosti stanov, ve které navrhovatel nemá žádná práva, a naopak registrační orgán není vázán žádnými pravidly a žádnými lhůtami a může vznášet požadavky nad rámec zákona. Celý smysl zákona tak je zcela překroucen tím, že do něj byl při jeho vzniku vnesen cizorodý prvek, který umožnil celkový posun praxe.

Tato zkušenost jednoznačně ukazuje, jak významná je shoda na základních tezích zákona - a jak je třeba zabránit tomu, aby při vlastním legislativním procesu nebyly do takto vznikající normy dodatečně přidány části, měnící její smysl. Dále se na dlouholeté praxi potvrzuje, že jakýkoli úřad musí mít ve vztahu k třetí osobě přesně stanoveny povinnosti a limity pro své jednání, vč. přesně stanovených lhůt a určení postupů, které nastanou v případě, kdy takovýto orgán státu svoji povinnost dle zákona neplní.