



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

## **Právní úprava pro sdružení fyzických osob**

# **TEZE K DISKUSI**

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

Michaela Frycová, Monika Šatavová, Jan Kroupa, Josef Štogr

Tento materiál vznikl na základě grantu Nadace VIA z programu CEE Trust - podpora příznivého legislativního a fiskálního prostředí.

Projekt Nett v tomto programu je obecně zaměřen na rámcový popis probíhajících společenských změn tak, jak se promítají do aktuálního legislativního procesu. Sleduje konkrétní výstupy přípravy návrhů, formuje stanoviska a komentáře k významným tématům, která se týkají právních úprav zasahujících a formujících veřejný prostor, prostor aktivit jednotlivců i organizací neziskového sektoru.

Popis současného stavu, základní analýza problému a výstupy určené konkrétním cílovým skupinám i odborné veřejnosti týkající se problematiky právní úpravy sdružování fyzických osob, je jedním ze šesti základních témat tohoto projektu.

Nett,  
Praha 2006

## Základní teze pro diskusi o právní úpravě sdružení - právnických osob vzniklých sdružováním občanů

Zákon o sdružování fyzických osob byl přijat v době, kdy byla společenská aktivita vysoce ceněna, v období těsně po politických změnách a vyjadřoval optimismus a přesvědčení o tom, že mnohotvárná občanská společnost má mít právní podklad, který umožňuje, aby si kreativita a zájmy lidí nacházely různorodý výraz i ve vytváření právnických osob. Podobným duchem byla nesena i příprava Ústavy ČR, jak to je vyjádřeno v její úvodní deklaraci.

Následující desetiletí ukázalo dva okruhy problémů, které tato úprava přinesla. Jeden spočívá v praxi a přístupu ministerstva vnitra k naplňování zákona a je mu věnován samostatný materiál. Druhý okruh je obecný - zákon byl přijat ve všeobecném nadšení, jeho základní teze nebyly veřejně diskutovány a nebyly ani hlouběji reflektovány a ze strany neziskové veřejnosti „vzaty za své“. Právě proto nyní nebudí dostatečnou pozornost, když je předkládán návrh zcela jiné právní úpravy, která zachovává jen několik málo formálních náležitostí úpravy a mění celkového ducha, v jakém byl tento zákon formulován a přijat. Právě proto, že zákon o sdružování a jeho smysl nebyl dosud dostatečně reflektován, jen malý okruh dotčených osob vnímá závažnost chystané změny a její dopady.

Jakkoli cítíme důležitost prvního okruhu problémů a věnujeme se nekorektnímu způsobu jednání správního orgánu, považujeme za podstatné zformulovat základní teze k tomu, jak má být zákonem upraven výkon sdružovacího práva. Shoda na těchto tezích pak umožní posoudit dopad jakýchkoli navržených změn. Připravili jsme proto návrh základních tezí pro právní úpravu právnických osob vzniklých sdružováním občanů. Jde již o druhý materiál tohoto charakteru, navazuje na již existující Teze k právní úpravě majetkových právnických osob. (Projekt „legislativa neziskového sektoru“, v jehož rámci tyto materiály zpracováváme, předpokládá, že vznikne ještě další materiál, který bude obecněji předkládat k veřejné diskusi základní teze k úpravě právnických osob, vzniklých aktem suveréna.) Právnická osoba vzniklá sdružením občanů je jen jeden ze subjektů, který vzniká nezávisle na vůli třetích osob, pro přehlednost však toto téma formálně oddělujeme a tradiční „občanské sdružení“ pojednáváme v tomto materiálu samostatně. V tomto kontextu je také třeba zmínit, že dnes v občanském zákoníku používaný pojem „zájmové sdružení právnických osob“ bude jako právnická osoba komentováno v jiném materiálu, zde se věnujeme výlučně sdružování, které vychází ze základního občanského práva zaručeného Ústavou ČR.

Výsledná trojice materiálů, opatřená celkovým komentářem a některými dodatky, která by měla vzniknout do podzimu r. 2006, by pak mohla sloužit jako základ pro komplexnější diskusi o subjektech působících ve veřejné sféře a způsobu, jak by měla být konstruována jejich základní statusová norma nebo normy.

Je zřejmé, že naše práce bude mít smysl především v té míře, v jaké se stane skutečným podnětem pro promyšlení daných problematik. Je pro nás proto velkým povzbuzením, že je jako podnět využitelná též našimi kolegy na Slovensku. Tam probíhají velmi podobné procesy a prosazují se obdobné trendy v legislativě směřující k oklešťování původně mnohotvárných východisek v platné legislativě která upravuje činnost a vznik subjektů působících ve veřejné sféře.

## Uvedení do obsahu tohoto materiálu

Navržené teze jsou rozděleny na dvě části - vlastní statusovou část a technickou - prováděcí část. V tom je struktura materiálu shodná s tezemi k právní úpravě majetkových právnických osob. Ke každé tezi nebo skupině tezí je připojen komentář, základní argumentace a uvedení dané teze do širšího kontextu. Záměrně jsme se nepřizpůsobili běžnému legislativnímu postupu, aby tak byla zachována logika principů, vycházejících ze základních lidských práv a z osvědčených právních zvyklostí.

## Teze - část 1, statusová

### I.

Pokud se skupina nejméně tří občanů shodne na tom že pro naplňování jejich společného zájmu je vhodné vytvořit právnickou osobu (sdružení), má právo tak bez dalšího učinit.

### II.

Založení právnické osoby skupinou fyzických osob je provedeno zakladatelským aktem, který má písemnou podobu.

### III.

Pokud jde o vytvoření právnické osoby, jejímž cílem je politická činnost (politické strany nebo hnutí), naplňování náboženské svobody (církve nebo náboženské společnosti) nebo jejímž cílem je podnikání, pak se dále postupuje podle jiných tezí (zvláštních zákonů).

Komentář k tezím I. až III.:

1) První teze konstatuje právo osob, které se shodnou bez dalšího založit právnickou osobu. Je formulováno pozitivně, není třeba výslovně stanovit, že k tomu není třeba povolení státního orgánu, protože to je zřejmé z Ústavy ČR (obdobný odkaz obsahuje současně platný zákon proto, že v době přijetí platného zákona o sdružování ještě česká ústava neexistovala).

2) To, že jde o účel, který není v rozporu s dobrými mravy, nesmí bezprostředně směřovat k páčání trestné činnosti atd., považujeme za obecnější tezi, která platí pro vznik všech právnických osoba a není třeba ji zde opakovat, je pak jen otázkou, zda ji následně zvýraznit v samotném zákoně.

3) Specifický účel sdružování podle tohoto zákona je dle teze č. III upraven ve zvláštních zákonech. Vycházíme přitom z obecných tezí I. a II., které platí i pro výše zmíněné subjekty, jejichž registrace, případně vznik a činnost je upravena ve speciálních zákonech.

4) Tyto teze neřeší problematiku vzniku a působení odborů a v tezi III. sledují tradiční dělení subjektů podle zaměření na náboženské, politické a zaměřené na vytváření zisku. Není nutné toto téma v první fázi na úrovni tezí zatěžovat problémem různých pojetí právní úpravy odborů.

5) Pokud se týče práva nebýt nucen ke sdružování, nepatří do těchto tezí, jde jen o negativní zvýraznění obecného práva jednat v mezích zákona pouze ze své vůle a vstupovat do práv a závazků na základě svého souhlasu. Pokud se týče konstatování, že nikdo nesmí být nucen ke sdružování, může mít význam deklaratorní a v zákoně může být obsaženo.

### IV.

Ti, kteří se podílejí na provedení zakladatelského aktu, stávají se členy (zakládajícími členy) této právnické osoby (dále jen sdružení).

Komentář k tezi IV.: To je podstatná změna oproti současně platným pravidlům, nyní se zakládající člen nestává automaticky řádným členem. Přitom jde o základní tezi, která souvisí s tím, že zakladatel nese významnou odpovědnost v nově vzniklém vztahu. Viz dále vazba na tezi VII.

### V.

Zakládající členové v zakladatelském aktu stanoví název a sídlo sdružení a vymezí jeho cíl. V zakladatelském aktu zároveň určí způsob, jak bude dané sdružení spravováno, určí názvy jeho orgánů, způsob jejich ustavování a jejich vzájemný vztah a určí, jak bude sdružení zastupováno navenek.

Komentář k tezím IV. až V.

1) Podstatná součást zakladatelského aktu je deklarace cílů vč. toho, že vznikající subjekt není účelově založen jako politická strana nebo hnutí, církev nebo náboženská společnost, ani jako podnikatelský subjekt (případně ani jako odbory, viz výše). Pro cíle sdružení je nutné dodržet negativní vymezení - nikoli pozitivní, které se vždy nabízí k potenciálnímu oktrojování činnosti z pozice státních orgánů.

2) Pokud by sdružení vyvíjelo činnosti, které jsou podle zákona určeny jen a pouze pro jiné typy subjektů, není to věcí této úpravy, ale příslušných speciálních zákonů.

## VI.

Pokud se zakládající členové rozhodnou, že nabídnou členství ve sdružení dalším osobám, mohou tak učinit a mohou v zakladatelském aktu stanovit podmínky pro přijetí dalších členů.

Komentář k tezi V. a VI.:

1) Upřesňují se zde náležitosti jednání zakládajících členů při aktu založení právnické osoby. Jako povinnost je zde určeno pouze to, co je nutné k zajištění věrohodnosti vzniklé právnické osoby vůči třetím osobám.

2) Právo stanovit podmínky při přijímání členů je zaručeno. Je třeba odmítnout takové pojetí, které omezuje zakladatele a následně vzniklé sdružení ve stanovování podmínek členství.

## VII.

Zakladatelský akt je nově vzniklou právnickou osobou (sdružením) neprodleně nahlášen příslušnému registračnímu místu.

Komentář:

1) Pro založení právnické osoby tohoto typu je podstatný zakladatelský akt, důraz je zde kladen na samotný úkon a nikoli na vzniklou listinu. Vzniklá listina tedy nemá nějakou předepsanou podobu, jen musí obsahovat náležitosti podle teze V. Tím se celkově řeší i vztah k registračnímu orgánu, pokud vznikne spor o registraci, nic to nemění na zakladatelském aktu jako takovém. Základní povinností nově vzniklé osoby je nahlásit zakladatelský akt registračnímu místu a doložit, že proběhl, nikoli poslat registračnímu orgánu danou listinu. Registraci právnické osoby není možno zaměňovat za formální akceptování její „zřizovací listiny“ nebo obdobného dokumentu.

2) Tato teze také zdůrazňuje, že vzniklé sdružení má obecně formulovanou povinnost nahlášení určitých údajů registračnímu místu, která však není nijak určena jako časová lhůta kontrolovaná jakýmkoli orgánem státu. Sdružení nese samo odpovědnost za to, pokud díky jeho prodlení v této věci vznikne škoda. Tuto tezi považujeme za zásadní. Stanovení pořádkové lhůty může být jen zdánlivě nevinné, současný trend v legislativě však přináší postupné opouštění zásady přiměřenosti jednání, což snižuje význam vlastního jednání, odpovědnost při jednání je nahrazována formalistním dodržováním vyžadovaných postupů, termínů a procedur. Výsledkem je, že se postupně zvyšuje důraz na kontrolní funkce státu a namísto jasných a přehledných zákonů se vrší nepřehledné množství ustanovení předepisujících náležitosti jednání.

## VIII.

Informace o názvu, sídlu, vymezení cíle a orgánech, které mají právo zastupovat sdružení navenek vč. personálního obsazení jsou veřejné a sdružení je uveřejňuje způsobem obvyklým. V přiměřeném čase zveřejňuje sdružení též změny v těchto údajích.

Komentář:

1) Předpokládá se, že sdružení poskytuje veřejnosti základní informace o své struktuře v míře obvyklé. Poskytovat tyto informace veřejnosti není totožné s poskytováním informací dle předchozí teze. Předchází se tím řadě komplikací.

2) Další informace - o činnosti, hospodaření atd. poskytuje sdružení jen pokud se deklaruje jako otevřeně veřejné kontrole, viz teze XII.

## IX.

V zakladatelském aktu mohou být upraveny též náležitosti související se zánikem sdružení. Pokud tomu tak není, postupuje se při zániku sdružení obdobně jako v případě jiných právnických osob.

Komentář: Úprava zániku sdružení není v rámci zakladatelského aktu nutná.

## X.

Členem sdružení mohou být právnické osoby, sdružení však vždy musí být založeno nejméně třemi fyzickými osobami.

Komentář: Tyto teze vycházejí ze základního práva zaručeného ústavou občanům, nikoli z právní úpravy osob občanským zákoníkem. Pro režim sdružování právnických osob je třeba vytvořit jiné zadání.

## XI.

Pokud klesne počet členů sdružení - fyzických osob pod tři, má sdružení povinnost uvést to neprodleně v informacích dle teze VIII. Sdružení, které nemá ani jediného člena - fyzickou osobu - zaniká.

Dílčí teze k tezi XI.

### XI. a

Není-li zánik sdružení upraven ve vnitřních normách sdružení a není-li pro tuto příležitost sdružením určena osoba likvidátora, provádí likvidaci sdružení obec, ve které má sdružení sídlo.

### XI. b

Nemělo-li sdružení žádné ekonomické aktivity, zaniká bez likvidace.

Komentář k tezím X. a XI.:

1) Statusová část tezí musí řešit případy, kdy počet členů sdružení - fyzických osob - klesne pod stanovenou mez. Navržený způsob úpravy v tezích X. a XI. je vázán na význam zakladatelského aktu sdružení jako projevu vůle alespoň tří fyzických osob.

2) Problematiku právnických osob (jako členů sdružení fyzických osob) řeší tento návrh odlišně od současné úpravy. Práva a povinnosti členů - fyzických osob nelze dle těchto tezí zcela převést na právnické osoby, neboť se odvozují od občanských práv. Sdružování právnických osob jako takové by měla řešit jiná právní norma.

3) Likvidace podle Obchodního zákoníku je nákladná a náročná záležitost, která je v podstatě brzdou pro volné a svobodné uplatňování sdružovacího práva. Proto se navrhuje, aby v případech, kdy sdružení nemělo žádné ekonomické aktivity (žádný majetek), mohlo zaniknout bez likvidace.

## Teze - část 2, prováděcí

### XII.

Sdružení se může deklarovat jako otevřené veřejné kontrole. V takovém případě obvyklou formou (v obvyklé skladbě a podrobnosti) zveřejňuje základní údaje o své činnosti a hospodaření, zpravidla ve výroční zprávě.

Komentář:

1) Deklarace otevření se veřejné kontrole je chápána jako základní podmínka pro to, aby sdružení mohlo přijímat dary s daňovým zvýhodněním a využívat ostatní daňové výhody.

2) Použitá formulace „obvyklou formou“ opět klade důraz na přiměřenost jednání, nikoli na formálně vytvořený předpis určující ty nebo ony detaily, četnost zveřejňování atd.

### XII.

Zákonem se stanoví limity pro počet zaměstnanců sdružení a celkový obrat hospodaření sdružení, při jejichž překročení musí sdružení splňovat všechny podmínky pro vedení účetnictví atd. stanovené pro právnické osoby. Sdružení, která nenaplňují tyto stanovené limity, požívají úlevy v rozsahu, který je určen zákonem.

Komentář: Dnes např. to řeší zákon o účetnictví, příp. o DPH.

### XIII.

Zákonem se stanoví soudní ochrana člena sdružení, pokud je v nějakém nesporném ohledu závislý na rozhodnutí sdružení.

Komentář: Existuje řada sdružení, které vykonávají odbornou činnost charakteru certifikace apod., při které je třeba výslovně zajistit členovi práva soudní ochrany před rozhodnutím sdružení v situaci, kdy obě strany nevystupují v rovném vztahu. To se nijak netýká obecného práva soudní ochrany v občanskoprávních vztazích.

### Závěr

Na první pohled je zřejmé, že předložené teze se v mnohém blíží tomu, jak je zpracován současně platný zákon o sdružování občanů. Ten vznikl v období těsně po r. 1990 při velkém legislativním pohybu neseném optimismem a důvěrou, ze které vycházejí i tyto teze - že legislativní základ pro činnost právnických osob vzniklých sdružování musí být co nejobecnější, nejvolnější, aby tak bylo možné využít co nejvíce přirozených mnohotvárných aktivit občanů ve veřejném prostoru.

Řada komentářů k jednotlivým tezím (v tomto smyslu obhajoby liberálních východisek sdružovacího zákona) vznikla v rámci interního připomínkového kola, při kterém byly tyto teze doformulovány. Nett děkuje všem účastníkům této interní diskuse. V obsáhlých komentářích se může zdát, že některé teze poněkud zanikají, protože jsou jen minimálně komentovány - přitom však může jít o teze klíčové (např. teze XII), v rámci interní diskuse ale byly vnímány jako samozřejmé, bezproblémové. To však vůbec nemusí platit při širší diskusi, pro kterou je tento materiál připraven. Jejím výsledkem pak by mělo být zadání pro tvorbu jakéhokoli dalšího věcného záměru zákona nebo novely, která by měla upravovat současně platný zákon o sdružování.