

STUDIJNÍ MATERIÁL

SPOLKOVÉ A NADAČNÍ PRÁVO

SPOLKY
JUDr. Kateřina Ronovská, Ph.D.

I. SPOLKY A SVOBODA SDRUŽOVÁNÍ

Právní úprava spolkového práva vyplývá z politických poměrů a úrovně právní kultury ve státě. V jednotlivých evropských zemích existují značné rozdíly historického vývoje občanské společnosti i vztahů mezi státní mocí a jejími organizacemi.

Tendence vedoucí ke sdružování jsou staré jako lidstvo samo. Vyplývají z lidské přirozenosti a jsou významné nejen pro vývoj osobnosti jednotlivce, ale též pro vytváření fungující společnosti.

Římské právo povolovalo zakládání spolků k uskutečňování stanoveného účelu, pokud nespočíval v porušování práva.

Panovníci ve středověku si však uvědomovali význam svobody sdružování, proto jí často omezovali nejrůznějšími překážkami; vázali vznik a činnost spolku na výslovné povolení ze strany veřejné moci (princip koncesní). Právo na svobodu sdružování nepřipouštěla ani pokroková francouzská Deklarace lidských a občanských práv (*Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*) z roku 1789.

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

Článek 11 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (v ČR vyhl. č. 209/1992 Sb.), jejímiž signatáři jsou všechny srovnávané země, 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. „ – oficiální překlad

I v dalších evropských a mezinárodních dokumentech o lidských právech je svoboda sdružování více méně formulována obdobně. Všechny tuto svobodu prohlašují a povolují její omezení pouze z následujících důvodů:

ochrana národní a veřejné bezpečnosti

ochrana veřejného pořádku

prevence zločinnosti

prevence zdraví a veřejné mravnosti

ochrana práv a svobod jiných

Tato omezení se promítají do vnitrostátních právních předpisů soukromého i veřejného práva.

Svoboda sdružování se týká, na rozdíl od spolkové autonomie, především vztahu spolek – stát a vztahu zakladatel, člen - stát. Tyto subjekty mají vyhrazen oproti státu určitý prostor, do kterého nemá státní moc právo zasahovat – členství, organizace spolku apod.

Spolkovou autonomií můžeme nazvat svobodu vůle subjektů, kteří 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). Dispozitivní ustanovení spolkového práva i ustanovení ostatních právních předpisů regulují ty otázky, které nejsou zakotveny ve stanovách.

Úprava právních aspektů spolku jako specifické právní formy, nadané právní subjektivitou, by měla brát v úvahu principy vyplývající ze svobody sdružování, tzn. že by právem mělo být regulováno pouze to, co je nezbytné pro efektivní ochranu zájmů ostatních účastníků právních vztahů.

SOUČASNÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA A JEJÍ PROBLÉMY

Současná platná úprava právního postavení spolků v České republice je nedostatečná, kusá a neodpovídá evropským standardům. O její nutné revizi se vedou diskuse již od počátku 90. let, neboť zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů byl vždy považován za určité provizorium, kterým byla s okamžitou platností řešena absence

právní úpravy, rozvádějící v Listině základních práv a svobod zaručené právo na svobodu sdružování. K vytvoření nové právní normy však dosud nedošlo.

Poslední pokus o zavedení nové právní úpravy ztroskotal v květnu 2000, kdy Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR zamítla ve 3. čtení, podle názoru autorky této studie, velmi dobře připravený zákon o spolcích, jehož cílem byl úprava právního postavení spolku jako specifického typu právnické osoby, stanovení jasných pravidel pro samostatný právní život takových subjektů od jejich soukromoprávního vzniku, přes existenci až k jejich zániku. Měl být taktéž odstraněn z českého platného práva zákon č. 116/1985 Sb., který je nejasný a kusý, ale především protiústavní, nicméně stále platný.¹

Platný zákon č. 83/1990 Sb., který je základním stavebním kamenem úpravy spolkového práva, vymezuje účel a **rozsah své působnosti negativně**, což je nežádoucí stav. Vzhledem k negativnímu vymezení působnosti zákona č. 83/1990 Sb. je vznik těchto subjektů práva umožněn, neboť se dle §1 odst. 3 : *“ se tento zákon nevztahuje pouze na sdružení občanů a) v politických stranách a politických hnutích, b) k výdělečné činnosti nebo k zajištění řádného výkonu určitých povolání a c) v církvích a náboženských společnostech. “*. Je tím totiž umožněno, aby v jeho režimu vznikaly i korporace, jejichž činnost nelze charakterizovat jako výkon politického spolčovacího práva či práv ve smyslu článku 16, 25 a 17 Listiny základních práv a svobod. Příkladem jsou např. tzv. bytová sdružení, jejichž založení jsou iniciována v podstatě jediným účelem, tj. odkoupením domu a zabezpečením jeho správy.

Dalším problémem právní úpravy je nedostatečná regulace postavení **organizačních jednotek sdružení**. Zákon č. 83/1990 Sb. stanoví, že stanovy sdružení mohou určit, které jeho organizační jednotky mohou jednat svým jménem a jsou tedy právnickými osobami ve smyslu občanskoprávním. Nikde však neřeší otázku způsobu ustavování, zrušování těchto organizačních jednotek ani neurčuje, kdo je jejich statutárním orgánem.

Nevyhovující je i skutečnost, že zánik sdružení není vázán na výmaz z rejstříku vedeného ministerstvem. Úprava zániku sdružení a jeho likvidace je upravena odlišně, než jsme zvyklí u jiných právnických osob soukromého práva. Dle platné právní úpravy sdružení zaniká dobrovolným rozpuštěním, sloučením s jiným sdružením nebo rozhodnutím ministerstva o jeho rozpuštění. Zásadním nedostatkem je **chybějící**

¹ Bliže Adámková, K.: *O potřebnosti „nepotřebného“ zákona o spolcích, Pajas, P.:)*

zajištění ochrany práv třetích osob, s nimiž sdružení nebo jeho organizační jednotky vstupují do smluvních vztahů, což je více než nežádoucí.

V současné době se jeví jako možné řešení neutěšeného stavu na poli českého spolkového práva připravovaná rekonstrukce soukromého práva, která počítá se zahrnutím této problematiky do nového občanského zákoníku. O v tomto návrhu uvedených změnách bude pojednáno níže.

1. PRÁVNÍ FORMA A PRÁVNÍ ZAKOTVENÍ

„Spolkové právo soukromé“, jak lze nazvat soukromoprávní zakotvení právního postavení spolků, jsou pravidla týkající se především jejich charakteristiky jako zvláštního typu právnické osoby, vnitřní struktury a členství. Z důvodů ochrany svobody sdružování by měla být tato pravidla stanovena zákonem, bez možnosti pozdějších zásahů ze strany státu. Dnes je zakotvena v ústavních předpisech, především v čl. 20 Listiny.

Jinak je právní úprava spolkového práva roztržena do několika zvláštních právních předpisů. Použití občanského zákoníku připadá v úvahu subsidiárně.

Základním a zároveň nejdůležitějším předpisem pro oblast spolkového práva je **zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů (ZSO)**, kterému bude dále věnována hlavní pozornost. Upravuje právní status společenství soukromého práva, která jsou právnickými osobami sdružujícími primárně fyzické osoby, s omezenou druhotnou účastí právnických osob.²

Dalšími zvláštními právními předpisy jsou pro sdružování v:

a) v **politických stranách a politických hnutích** - zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích,

b) v **církách a náboženských společnostech** – zákon č. 3/2002 Sb., o církvích a náboženských společnostech

c) v **organizacích s mezinárodním prvkem** - zákon č. 116/1985 Sb., o podmínkách činnosti organizací s mezinárodním prvkem v Československé socialistické republice

ZSO je podpůrně použitelný i pro korporace uvedené ve zvláštních předpisech, pokud tak tyto zvláštní zákony stanoví. Některé aspekty upravuje i ObčZ, který obsahuje i zvláštní úpravu **zájmových sdružení právnických osob** v §20f a násl. ObčZ. Právním postavením spolků se zabývá i celá řada předpisů veřejnoprávních.

² pokud se nejedná o svazy spolků

Dále je věnována pozornost především „**spolkům**“³ v režimu ZSO, který v § 2 demonstrativně vyjmenovává právnické osoby podléhající jeho režimu. Jedná se o:

a) **spolky** - pojem spolek by měl být do budoucna opět používán pro všechny soubory osob tohoto druhu nadaných právní subjektivitou, jako určitá legislativní zkratka podobně, jak tomu bylo již v minulosti. Měl by nahradit klamavý pojem “občanské sdružení“, neboť nedochází pouze ke sdružování občanů, ale i právnických osob. Tato tendence se projevila i v souvislosti s nově navrhovanou úpravou právního postavení spolků v rámci rekonstrukce soukromého práva;

b) **společnosti** - vědecké, odborné (nikoli však obecně prospěšné, obchodní společnosti),

c) **svazy** - neodpovídá ani legislativnímu ani historickému českému právnímu názvosloví, přesto na ně zákon upozorňuje,

d) **hnutí** - většinou mívají volnější organizačně právní strukturu a vnitřní poměry, to však není pravidlem. Nejedná se o politická hnutí, jejichž právní režim upravuje zvláštní zákon,

e) **kluby** - sběratelské, sportovní, typicky zájmového rázu - pro volný čas a zábavu,

f) **jiná občanská sdružení** - jiná než shora uvedená (spolky, svazy,...), zákon je zvlášť nespecifikuje. Označení “občanská sdružení“ není vhodné z důvodu možné záměny jednak se sdružením na základě smlouvy o sdružení dle občanského zákoníku, které není nadáno právní subjektivitou, též se termín “občanské sdružení“ užívá jako souhrnný název pro subjekty vzniklé v režimu ZSO.

g) **odborové organizace** - platí pro ně zjednodušený režim jejich vzniku jako právnických osob, který je méně formální, neboť zde místo registračního principu uplatňuje princip evidenční.

h) **organizace zaměstnavatelů** - platí pro ně obdobný režim jako u odborových organizací, jedná se o jakési “odbory“ na straně zaměstnavatelské.

ch) **dobrovolné organizace**, které vznikly po 30. 9. 1951 a dle zákona č. 68/1951 Sb., o dobrovolných organizacích a shromážděních a spolky vzniklé před 1. 10. 1951, se dle §19 ZSO, považují za subjekty, vzniklé dle tohoto zákona,

³ výraz „*spolek*“ je v této studii využíván jako zkratka pro všechny korporace civilního práva

Bližší Laštovka, M. a kol.: *Pražské spolky*, Scriptorium, Praha, 1998, str. 9 a násl.

i) **svazy právnických osob** - vzniklé dle § 16 ZSO, které vznikají dobrovolným seskupením jednotlivých typů právnických osob dle tohoto zákona, případně podle zákona č. 116/1985 Sb. pro organizace cizích státních příslušníků) k dosažení určitého cíle či k uplatňování jiného společného zájmu.⁴

POLITICKÉ STRANY A HNUTÍ

Politické strany a politická hnutí jsou zvláštním typem korporací, jež jsou zakládány a provozovány za účelem participace jednotlivce na politickém životě a řízení státu.

Ze zákona č. 424/1991 Sb., kterým je specificky upraveno právní postavení těchto subjektů, vyplývá jejich jisté zvýhodnění vůči ostatním spolkům a sdružením.

Projevem privilegovanosti je např. finanční podpora ze strany státu formou náhrad za hlasy získané ve volbách, podporou poslaneckých klubů parlamentních stran, dále zvýhodnění ve volebních předpisech.⁵

Naopak se jich týkají určitá omezení; je jim dána povinnost mít sídlo a majetek na území ČR, nemohou přijímat dary od státu, povinně předkládají výroční zprávu atd. Ač současná právní úprava zákona o politických stranách a hnutích neobsahuje definici politické strany, lze vymezit jejich charakteristické znaky. Jedná se korporaci soukromého práva, jejíž účelem je účast na politickém životě společnosti, zejména na volbách orgánů státní moci a samosprávy. Ústava zakotvuje v této souvislosti pluralitu politických stran a hnutí a jejich volnou soutěž.

CÍRKVE A NÁBOŽENSKÉ SPOLEČNOSTI

Svoboda sdružování v církvích a náboženských společnostech je jednak projevem svobody sdružování a především svobody náboženského vyznání, která je zakotvena v jednotlivých ústavách a mezinárodních smlouvách.⁶ V žádném z těchto mezinárodních dokumentů nejsou náboženská sdružení právně kvalifikována ani zmiňována. Vyjádření a úprava právní struktury a norem náboženských společností je ponechávána zákonodárství

⁴ Těž *Telec, I.: Spolkové právo, C. H. Beck Praha 1998, str. 73 a násl.*

⁵ např. mají lepší možnost obrany proti zásahům státu do jejich činnosti (*a to i v souvislosti s registrací Ministerstvem vnitra ČR*).

⁶ (např. čl. 18 *Všeobecné deklarace lidských práv*, čl. 18 *Mezinárodního paktu o občanských a politických právech*, čl. 9 *Evropské úmluvy*)

jednotlivých států, kde dějinné faktory a specifické právní tradice sehrávají rozhodující úlohu při vytváření příslušných norem.

V právním řádu státu pak náboženské společnosti mohou nabývat právních forem tak jako jakékoli jiné korporace. Obecně je uznáváno, že svoboda náboženského vyznání v sobě zahrnuje i svobodu sdružování v náboženských organizacích.⁷

Svoboda náboženského vyznání a soukromoprávní úprava postavení církví a náboženských společností je zaručena v čl. 15 a 16 LZPS a rozvedena samostatným zákonem č.3/2002Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností.

ODBORY A SVAZY ZAMĚSTNAVATELŮ

Jedná se o specifický druh spolků, které plní zvláštní a důležitou hospodářsky- politickou a sociálně-politickou úlohu. Samy o sobě nepřinášejí svým členům konkrétní hospodářský zisk či jiné výhody, ale zprostředkovaně působí na vylepšení jejich postavení vůči třetím osobám (státu, jiným svazům, spotřebitelům apod.) Proto je pro ně právní forma spolku odjakživa považována za dovolenou a vhodnou.

Z mezinárodních smluv jsou pro odborové organizace a svazy zaměstnavatelů rozhodující úmluvy Mezinárodní organizace práce - Úmluva MOP č. 98 o provádění zásad práva organizovat se a kolektivně vyjednávat (*v České republice č. 470/1990 Sb.*) a Úmluva č.87 o svobodě sdružování a o ochraně práva se odborově sdružovat (*č. 489/1990 Sb.*)

Právní postavení odborových organizací a organizací (svazů) zaměstnavatelů je řešeno v ZSO, který obsahuje speciální ustanovení pro tento zvláštní druh spolků.⁸ Rozdíl od obecné úpravy spolků spočívá především ve způsobu vzniku takových subjektů; místo principu registračního byl zaveden v souvislosti s výše zmíněnými mezinárodními úmluvami **princip evidenční**.

⁷ (Witte, J., van der Vijver, J: *Religious human rights in global perspective, vol. 2, Legal perspectives, M. Nijhof, The Hague, 1996.*)

⁸ odlišnosti od obecné spolkové formy se do zákona dostaly v souvislosti s přijetím úmluv Mezinárodní organizace práce zákonem č.

2. LEGÁLNÍ DEFINICE A CHARAKTERISTIKA SPOLKU

Spolek lze definovat jako soukromoprávní korporaci představující jednu ze základních a nejdůležitějších složek neziskové sféry. Jedná se o sdružení osob, které spojuje společný zájem, k jehož naplnění je vhodné, účelné a praktické spojit se a vykonávat společně činnost k dosažení společného cíle (účelu). Založení spolku je vedeno snahou, aby tohoto cíle bylo dosaženo co nejefektivněji.

Spolek je demokratickou institucí; jeho **charakteristickými znaky jsou:**

- 1) osobní korporativní podstata
- 2) princip dobrovolnosti a otevřenosti členství
- 3) princip oddělenosti od státu, což je odrazem ústavně zaručeného práva na svobodu sdružování
- 4) členská základna s hlasovacím právem a spolková samospráva
- 5) účel, jiný než hospodářský (dosažení zisku).

Dobrovolnost zahrnuje též právo vytvořit vlastní vnitřní pravidla pro přijímání členů a právo členů opustit spolek. Současné platné právo tuto otázku neřeší a ponechává na úpravě v základním dokumentu.

Spolky jsou zakládány z nejrůznějších důvodů, kterým může být vzájemná prospěšnost jejich členů nebo obecně prospěšná činnost, popřípadě kombinace obou těchto činností. Nejčastěji bývají zakládány k ochraně a prosazování společných zájmů. Některé plní obecně prospěšné a další veřejné úkoly, které vyplývají ze zvláštních zákonů, což souvisí s jejich způsobilostí být pověřen veřejným úkolem⁹.

ZSO neobsahuje zákonnou **definici** spolku, nicméně jej pojímá jako společenství soukromého práva, které je právnickou osobou sdružující primárně fyzické osoby, s omezenou druhotnou účastí právnických osob, pokud se nejedná o sdružení právnických osob či svazy spolků.

Spolek je právnickou osobou, do jejíhož postavení a činnosti mohou státní orgány zasahovat jen v mezích zákona (§ 2 odst. 2 ZSO). Od ostatních právnických osob soukromého práva se spolky odlišují především svým účelem.

⁹ *takovým veřejným pověřením j, ve Švýcarsku pak např. pověření střeleckých spolků (Schiessveein) k výkonu určitých činností souvisejících s výkonem základní vojenské služby.*

Účelem spolků, vzniknuvších v režimu ZSO, je tzv. zájmová činnost spolková. Taková činnost se především odehrává uvnitř spolku, mezi jeho členy a to bez jakéhokoli vlivu či napojení na veřejnost, jindy má naopak obecně prospěšný charakter. Důležité je však, že účel spolku je společný všem členům. Nemá charakter podnikatelský ani jiný hospodářský, je však nutno poznamenat, že zákon hospodářskou činnost ani podnikání nevyklučuje ani neomezuje. Sdružování v politických stranách a hnutích, v církvích a náboženských společnostech a zájmových sdruženích právnických osob upravují zvláštní právní předpisy.

Formulace účelu se musí objevit ve stanovách spolku, neboť se jedná o jejich obligatorní obsahovou náležitost (§ 6 odst. 2 písm. c) ZSO).¹⁰ Pokud by nebyl uveden, jednalo by se o právní vadu, která by byla stížena sankcí absolutní neplatnosti (§ 39 ObčZ). Za vhodné je považováno i určení způsobu dosahování vytýčených cílů, ač zákon tento požadavek nevyslovil.

3. PRÁVNÍ SUBJEKTIVITA

Právní subjektivita je v případě spolků vztažena k existenci osob sdružených za určitým účelem. Spolek je pak samostatnou právnickou osobou, do jejíž činnosti a postavení mohou státní orgány zasahovat jen v mezích zákona. Právnické osoby jsou v podstatě postaveny na úroveň osob fyzických. Jsou způsobilé ke všem právům a povinnostem, mimo těch, která jsou spojena s lidskou přirozeností.

ZSO výslovně uvádí, že činnost spolku nesmí být v rozporu s ústavou a zákony, nesmí být popírána nebo omezována osobní, politická nebo jiná práva občanů pro jejich národnost, pohlaví, rasu, původ, politické postavení nebo smýšlení, vyznání či sociálního postavení; dále nesmí být zakládána sdružení ozbrojená či s ozbrojenými složkami. Nepřípustný je též cíl podněcovat nenávist, nesnášenlivost a podpora násilí. Spolky nesmí vykonávat funkci státních orgánů, nesmějí tyto orgány řídit a ukládat povinnosti těm, kteří nejsou jejich členy, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak (§ 5 ZSO).

Spolky mohou zřizovat organizační jednotky, pokud tak výslovně stanoví ve stanovách (§ 6 odst. 2 písm. e) ZSO).

¹⁰ zákon uvádí výslovně „cíl“, autorka se však domnívá, že cíl je v tomto případě synonymní výraz pro „účel“

4. NÁZEV

Název je důležitým identifikačním a zároveň pojmovým znakem spolku. Slouží k označení a zároveň odlišení svého nositele. Při jeho určování je zřizovateli dána v podstatě volnost, při respektování obecných občanskoprávních ustanovení týkajících se absolutní ochrany názvu právnických osob (§ 19b odst. 2 ObčZ). Spolek může mít pouze jediný název¹¹, který se musí odlišovat od názvů ostatních subjektů.

V § 6 odst. 4 ZSO je stanoveno, že název spolku (sdružení) se musí lišit od názvu právnické osoby, která již vyvíjí činnost na území České republiky, a je obligatorní obsahovou náležitostí stanov. Jiná zvláštní ustanovení ZSO neobsahuje.

5. SÍDLO

Sídlo je rovněž důležitým znakem spolku, které je většinou určeno zakladateli ve stanovách. V zásadě nemusí být sídlo a faktické působišťe totožné.

V souladu s ZSO (§ 6 odst. 2) musí být sídlo určeno jako podstatná náležitost stanov při samotném založení spolku.

Obecná ustanovení občanského zákoníku stanoví, že při zřízení právnické osoby musí být určeno její sídlo. To musí být určeno adresou, kde právnická osoba sídlí skutečně, tedy místem, kde je umístěna její správa a kde se veřejnost může s právnickou osobou stýkat. Koncepce právní úpravy stojí na tzv. „skutečném sídle“.

Sídlo spolku může být v bytě pouze případě, je-li to slučitelné s jeho účelem a odpovídá to povaze a rozsahu jeho činnosti.

Vzhledem k neexistenci veřejného rejstříku je uvedení sídla spolku (resp. jeho plné adresy) ve stanovách jedinou možností, kde se mohou potenciální smluvní partneri ověřit, kde má spolek sídlo.

¹¹ (ve Švýcarsku se nejedná u spolků ani u nadací nejedná o „firmu“, ale „název“, který je chráněn ZGB nikoli jako firma u obchodních společností a družstva v režimu OR, viz. judikatura BGE 117 II 517

III. ZALOŽENÍ A VZNIK SPOLKU JAKO PRÁVNICKÉ OSOBY

V právní úpravě založení a vzniku spolku jako právnické osoby se zrcadlí přístup státu (veřejné moci) k ústavně zaručené svobodě sdružování.

1. ZAKLADATELÉ

Ustanovení § 6 odst. 2 ZSO vyžaduje osoby tři (*tres faciunt collegium*), z nichž alespoň jedna je starší 18 let.

Až na výjimku uvedenou v § 16 ZSO, může být spolek založen pouze třemi a více fyzickými osobami, z nichž alespoň jedna musí být starší 18 let. (§ 6 odst. 2 ZSO).¹² Vytváří tzv. **přípravný výbor**, který není nadán právní subjektivitou a vztahy mezi jeho členy jsou upraveny neformálně, popř. dohodou dle § 829 a násl. občanského zákoníku. Přípravný výbor je prozatímním statutárním orgánem, který má působnost všech budoucích orgánů, až do chvíle jejich ustavení.

Hlavním úkolem zakladatelů je v souladu se zákonem sepsat, podepsat a podat návrh na registraci spolku, přiložit k němu jeho stanovy spolku ve dvojím vyhotovení a uvést, kdo je osobou starší 18 let zmocněnou jednat jejich jménem.

2. ZALOŽENÍ SPOLKU

Při úvahách o soukromoprávním způsobu založení spolku je nutno vyjít z obecné úpravy týkající se zakládání právnických osob, neboť ZSO neupravuje výslovně žádný postup, kterým by mělo být zakládání prováděno. Hovoří pouze o stanovách, sepsaných v písemné formě, pro které v § 6 odst. 2 ZSO předepisuje tyto obsahové náležitosti:

- a) název, sídlo, cíl činnosti spolku,
- b) orgány spolku, způsob jejich ustavování, určení orgánů a funkcionářů oprávněných jednat jeho jménem,
- c) ustanovení o organizačních jednotkách, budou-li zřízeny a pokud budou jednat svým jménem,
- d) zásady hospodaření.

¹² Český ZSO stanoví, že zakladatelem spolku může být kterýkoliv „občan“, který splní zákonné podmínky. Pojem „občan“ si je nutno chápat ve smyslu Čl. 42 odst. 3 Listiny základních práv a svobod jako fyzickou osobu.

Tato nejasná zákonná úprava směřuje k aplikaci obecných ustanovení § 19 odst. 1 ObčZ, což znamená, že stanovy by měly mít všechny obsahové i formální náležitosti vícestranného soukromoprávního úkonu, včetně podpisů stran, projevů vůle založit spolek a být vázání stanovami. Praxe Ministerstva vnitra ČR, jako registračního orgánu, se vyvinula jiným směrem; určující jsou písemné stanovy spolku, které nemusí mít povahu písemné smlouvy v občanskoprávním smyslu. Určitý smluvní konsensus je i zde nutný. Je předpokládána nevyvratitelná zákonná domněnka, že byla uzavřena **neformální dohoda** mezi členy přípravného výboru, jíž se zakládá spolek dle citovaného zákona–tzv. **dohoda o stanovách**.

Pro svazy spolků je stanoven speciální postup při založení v § 16 ZSO. Jde o tzv. smlouvu o součinnosti, která je speciální úpravou mající povahu smlouvy *sui generis*.

3. VZNIK SPOLKU JAKO PRÁVNICKÉ OSOBY

Dle platné právní úpravy spolky vznikají, souladu s principem dvoufázovosti vzniku právnických osob, na základě těchto právních skutečností:

- a) registrací Ministerstvem vnitra České republiky,
- b) dnem právní moci rozhodnutí Nejvyššího soudu České republiky o zrušení zamítavého rozhodnutí ministerstva o registraci
- c) ex lege 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 ZSO.

Na provedení registrace má spolek právo, pokud kumulativně splňuje jak hmotně právní tak procesně právní zákonem stanovené předpoklady.

Otázkou zůstává, zda je nutné, aby stanovy byly podepsány členy přípravného výboru a datovány. Zákon v tomto případě mlčí. Z povahy věci však vyplývá, že by podepsány a datovány být měly, neboť dohoda o jejich přijetí je soukromoprávní úkon.

Zvláštní úprava je dána pro vznik odborů a svazů zaměstnavatelů v § 9a odst. 1 ZSO, v souladu s mezinárodními úmluvami MOP, kterými je Česká republika vázána. Právnickými osobami se stávají dnem následujícím po doručení návrhu na jejich evidenci Ministerstvu vnitra ČR.

4. REGISTRAČNÍ ORGÁN, PODMÍNKY REGISTRACE

V jednotlivých zemích se vyskytují **různá pojetí** povinnosti zápisu spolku do zákonem stanoveného rejstříku. Rozdíl je dán odlišnou mírou 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) systém, který je určující pro spolky v platném **českém** právu.¹³ Ve výjimečných případech (např. český z. č. 116/1986 Sb.) je stanoven i přísnější, tzv. koncesní (povolovací) systém, 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. Naopak méně přísný než registrační je systém volnosti vzniku (neboli evidenční), kde není potřeba k nabytí právní subjektivity ani veřejnoprávní registrace a postačuje dodržení formálních a materiálních podmínek základního dokumentu.

Podle ZSO (6 odst. 1) dochází ke vzniku spolku nadaného právní subjektivitou registrací, která má konstitutivní účinky. Výjimku tvoří pouze zápis odborů a organizací zaměstnavatelů, pro které je dána speciální úprava (§9a odst. 1 ZSO).

4. 1. REGISTRAČNÍ ORGÁN

Registračním orgánem je pro spolky v režimu ZSO a politické strany hnutí v **České republice Ministerstvo vnitra ČR**, odbor všeobecné správy, oddělení volební a sdružovací. Pro církve a náboženské společnosti je takovým orgánem Ministerstvo kultury ČR. Rozhodnutí o registraci je individuálním správním aktem těchto orgánů a za provedení registrace spolku není stanoven žádný správní poplatek. Rejstřík je neveřejný.

Do budoucna je zcela nezbytné, aby došlo k obnově veřejně přístupného rejstříku spolků.

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, jež byl sice několikrát novelizován, ale zrušen až socialistickým zákonem č. 68/1951 Sb., o dobrovolných organizacích a shromážděních. 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

¹³ *na poli právní teorie není dosaženo shody, zda registrační princip, který je v České republice uplatňován není, v kolizi s právem na svobodu sdružování*

způsob evidence subjektů vznikajících dle tohoto zákona. Po roce 1951 již spolky nevznikaly, do katastru byly vpisovány pouze zániky spolků a v roce 1966 byla celá agenda uzavřena¹⁴.

5. REGISTRACE SPOLKU

Z mnoha důvodů je však důležité, že je spolek registrován **ve veřejném rejstříku**. Registrací se existence spolku stává nespornou a podává informaci ostatním subjektům o členech vedení spolku jejich jednatelském oprávnění. Je důležitým prostředkem ochrany práv třetích osob.

ZSO zakotvuje **pořádkový registrační princip**. 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 - nejedná se o spolek zakázaný,

2) procesně právní předpoklad formulovaný pozitivně - 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 bydliště¹⁵

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 přepokládá.

c) podpisy členů přípravného výboru, jejichž pravost nemusí být ověřena, neboť to zákon nevyžaduje.

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

Řízení o registraci **není správním řízením** ve smyslu zákona č. 71/1967Sb.,

¹⁴ *Bližze Laštovka, M. a kol.: Pražské spolky, Scriptorium, Praha, 1998, str. 9 a násl.*

¹⁵ *slovy zákona, zákonodárce měl zřejmě na mysli místo trvalého pobytu,*

správního řádu.

Rozlišujeme dvě skupiny důvody, kdy nedojde k registraci spolku:

1) Návrh na registraci má **vady**; v takovém případě ministerstvo upozorní (v zákonné lhůtě 5 dnů od doručení návrhu) přípravný výbor na zjištěné nedostatky a vyzve k jejich odstranění. Platí, že dokud tyto vady nebudou odstraněny, řízení o registraci nebude zahájeno (§ 7 odst.2 ZSO). To *de facto* znamená, že se proti postupu ministerstva nelze odvolat, 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. V praxi největší problémy činí formulace účelu a cíle spolku a problémy vážící se k jeho hospodářské činnosti.

2) **Odmítnutí registrace** ministerstvem (pro takové rozhodnutí je zákonem stanovena 10 denní lhůta), je z důvodů taxativně stanovených v § 8 ZSO, které jsou vadou neodstranitelnou:

a) pokud by šlo o sdružení v politické straně nebo hnutí, k výdělečné 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):

d) 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;

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

f) 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.

g) spolky nemohou v souladu s požadavky uvedenými v § 5 vykonávat funkce státních orgánů, jakkoli se snažit je ovládat a ukládat povinnosti občanům, kteří nejsou jejich členy, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak.

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 jedno vyhotovení stanov na němž vyznačí den registrace, kterým je den odeslání. Jde o tzv. registrační doložkou. Registrace má charakter tzv. **jiného opatření státního orgánu**.

Opatření proti nečinnosti ministerstva spočívá v přepokládaném vzniku spolku *ex lege* uplynutím stanovené lhůty. Zákon stanoví též nevyvratitelnou domněnku, nebylo-li zmocněnci přípravného výboru doručeno rozhodnutí ministerstva o odmítnutá registrace do 40 dnů platí, že sdružení vznikne dnem následujícím po uplynutí této lhůty a tento den je 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.

Odlišná úprava je stanovena pro odborové organizace a organizace zaměstnavatelů v § 9a ZSO.

6. REGISTRACE ZMĚN A ZÁNÍKU SPOLKU

V případě zániku spolku, který byl registrován v rejstříku, člen vedení spolku, likvidátor, tajemník soudu, správce konkurzní podstaty nebo další k tomu zákonem povolané subjekty, jsou povinni nechat zapsat do rejstříku údaj o ukončení existence a vstupu spolku do likvidace.

Pokud spolek nemá žádný majetek v době zániku, ukončí svou existenci a vyrozumí o tom rejstřík. Spolek pokračuje ve své existenci po svém zániku navenek, z důvodu likvidace svého majetku, práv, zájmů a odpovědnosti. Ve svých dokumentech a oznámeních používá dovětek „v likvidaci“. K ukončení existence dojde v okamžiku skončení likvidace. Likvidátor nebo správce konkurzní podstaty vyrozumí o této skutečnosti rejstřík. Každý likvidátor je povinen informovat příslušný rejstřík o rozsahu svého jednatelského oprávnění.

V ZSO, v § 12 odst. 3, je zakotvena zákonná povinnost oznámit registračnímu orgánu zánik spolku do 15 dnů.

IV. PODSTATNÉ NÁLEŽITOSTI ZÁKLADNÍHO DOKUMENTU A MOŽNOST JEHO ZMĚNY

1. ZÁKLADNÍ DOKUMENT - STANOVY

Základem každé právnické osoby (a tedy i spolku) je její základní dokument, u spolků nazývaný „**stanovy**“. Jedná se o písemný dokument, který obsahuje pro existenci a činnost spolku zcela zásadní ustanovení. Vzhledem k jeho značnému významu, požaduje zákon určitou formu takového dokumentu.

ZSO stanovuje prostou písemnou formu tohoto dokumentu.

Stanovy jsou základním dokumentem spolku, jeho „ústavou“ a jsou podstatnou obsahovou náležitostí stanov určení účelu (cíle) činnosti spolků.

Jelikož ZSO nestanoví jinak, v souladu s obecnými ustanoveními § 19 odst. 1 ObčZ, by měly mít stanovy všechny obsahové i formální náležitosti vícestranného soukromoprávního úkonu, včetně podpisů stran, projevů vůle založit spolek a být vázání stanovami. Praxe Ministerstva vnitra ČR, jako registračního orgánu, se vyvinula jiným směrem; určující jsou písemné stanovy spolku, které nemusí mít povahu písemné smlouvy v občanskoprávním smyslu. Určitý smluvní konsensus je i zde nutný. Je předpokládána nevyvratitelná zákonná domněnka, že byla uzavřena neformální dohoda mezi členy přípravného výboru (tzv. **dohoda o stanovách**). Z dikce zákona vyplývá pro stanovy prostá **písemná forma** (§ 6 odst. 2 ZSO).

ZSO stanovuje v § 6 odst. 2 ZSO tyto **obsahové náležitosti**:

- a) název, sídlo, cíl (účel) činnosti spolku,
- b) orgány spolku, způsob jejich ustavování, určení orgánů a funkcionářů oprávněných jednat jeho jménem,
- c) ustanovení o organizačních jednotkách, budou-li zřízeny a pokud budou jednat svým jménem,
- d) zásady hospodaření.

2. ZMĚNA ZÁKLADNÍHO DOKUMENTU

Za trvání existence spolku může dojít ke změně okolností, na které nutno reagovat i v základním dokumentu (ve stanovách). Změna stanov je přípustná a je k ní povolán nejvyšší orgán spolku – členská schůze. Možnost změny na základě usnesení nejvyššího orgánu spolku je důsledkem korporativního charakteru spolkové právní formy, na rozdíl od formy nadační, kde taková společná vůle nemůže být utvořena a o změně v takovém případě musí rozhodovat soud nebo jiný, k tomu povolaný orgán.

ZSO neobsahuje žádnou zákonnou regulaci možné změny stanov, což je nedostatečné. Proto je nutné, aby si důvody a pravidla pro způsob provedení změn určili zakladatelé nebo nejvyšší orgán spolku ve stanovách.

V. ÚČEL SPOLKU, ZMĚNA ÚČELU, PODNIKÁNÍ SPOLKU

1. ÚČEL SPOLKU

Spolky bývají zakládány především k ochraně a prosazování společných zájmů; jejich činnost může směřovat buď k vzájemné nebo k obecné prospěšnosti. Jejich účel musí být jiný než hospodářský a jejich charakteristickým znakem je, že nesmí rozdělovat svůj zisk.

Účelem spolku (účelem jeho založení, vzniku jako právnické osoby, jeho činnosti) je tzv. **zájmová činnost spolková**. Společná zájmová činnost se často odehrává uvnitř spolku, výhradně mezi jeho členy a to i bez vlivu či napojení na veřejnost. Důležité však je, že účel spolku je společný všem členům. Zájmová činnost má charakter jiný než podnikatelský nebo hospodářský.¹⁶ Některé spolky ve svých stanovách uvádějí i tzv. „vyšší“ účel, kterým může být např. blaho všeho lidstva apod. Zvolený účel musí být dovolený; nesmí být v rozporu se zákonem a dobrými mravy. To se týká bezprostředního, konečného i „vyššího“ účelu (cíle).

ZSO vymezuje svou působnost negativně; nevztahuje pouze na sdružování v politických stranách a hnutích, k výdělečné činnosti a k zajištění řádného výkonu určitých povolání, v církvích a náboženských společnostech (§ 1 odst. 3 ZSO).

Ze zákonné úpravy povahy spolkové právní formy dále vyplývá, že činnost spolku:

- a) nesmí být v rozporu s ústavou a zákony, nesmí být popírána nebo omezována osobní, politická nebo jiná práva občanů pro jejich národnost, pohlaví, rasu, původ, politické postavení nebo smýšlení, vyznání či sociálního postavení (§ 4 ZSO),
- b) nesmí být zakládána sdružení ozbrojená či s ozbrojenými složkami,
- c) nesmí podněcovat nenávisť, nesnášenlivost a podpora násilí,
- d) nesmí vykonávat funkci státních orgánů (§ 5), nesmějí tyto orgány řídit a ukládat povinnosti těm, kteří nejsou jejich členy, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak,
- e) nesmí být rozdělování zisku mezi členy, pokud je nějakého dosaženo.

Formulace účelu (cíle)¹⁷ se musí objevit ve **stanovách** spolku, neboť se jedná o jejich obligatorní obsahovou náležitost.¹⁸ Za vhodné je považováno i určení způsobu

¹⁶ zákon však hospodářskou činnost ani podnikání výslovně ani nevylučuje ani neomezuje.

¹⁷ Autorka studie považuje pojmy „účel“ a „cíl“ za výrazy synonymní; existují však odlišné názory např. *Telec, I. Spolkové právo, doplnit... ..*

¹⁸ pod sankcí absolutní neplatnosti ve smyslu § 39 ObčZ

dosahování vytýčených účelů (cílů), ač zákon tento požadavek nevyslovil.

2. ZMĚNA ÚČELU

Změna účelu spolku je přípustná. Na rozdíl od nadací, kde je taková změna pojmově vyloučena, je u spolků ke změně účelu povolán většinou nejvyšší orgán spolku – členská schůze.

ZSO ponechává zakotvení možnosti změny i určení ke změně povolaného orgánu na stanovách, což autorka studie považuje za nedostatečné z důvodů ochrany členů spolku.

3. PODNIKÁNÍ SPOLKU

Podnikání je v současné době, vedle členských příspěvků, jedním z klíčových zdrojů příjmů spolků a to nejen v České republice, ale i v dalších zemích Evropy. Je nutno od sebe oddělit podnikání a hospodářský účel, které se pravidelně společně vyskytují u obchodních společností. Fakt, že spolek provozuje podnikatelskou nebo jinou obdobnou činnost ještě neznamená, že sleduje hospodářský (výdělečný) účel.¹⁹

V důvodové zprávě k Evropské úmluvě o uznávání právní subjektivity mezinárodních nevládních organizací (*European Convention on the recognition of the legal personality of international non-governmental organizations, Strasbourg, 1986*)²⁰ je mimo jiné stanoveno, že nezisková (nevýdělečná, nonprofitní) organizace (tedy i spolek) je taková organizace, jejímž účelem není dosažení zisku (*nonprofit-making aim*). Tím se odlišuje od obchodních společností a dalších subjektů, rozdělujících zisk svým členům (akcionářům atd.). Neziskové organizace však může dosahovat zisku v souvislosti s aktivitami, které směřují k jejich neziskovému (nevýdělečnému) účelu, bez toho, aby musely měnit svůj charakter²¹.

Hospodářská činnost přípustná, pokud není prováděna za účelem dosažení hospodářského zisku. Mnohdy bývá provozováno pouze na pokrytí nákladů a nedosahuje vůbec žádného zisku, např. chráněné dílny pro postižené spoluobčany. Může jednat o hospodářskou činnost, která sice přináší spolku zisk, který však není následně rozdělen

¹⁹ jinak by si protiřečilo ustanovení např. § 60/1 s § 61/2 ZBG

²⁰ Švýcarsko je smluvní stranou této konvence, Česká republika ani Nizozemí zatím nikoli

²¹ viz důvodová zpráva k Evropské úmluvě o uznávání právní subjektivity mezinárodních nevládních organizací

mezi členy, nýbrž je investován do naplňování ideálního (obecně prospěšného) cíle, pro který byl spolek založen. Hospodářská činnost je v takovém případě pouze určitou finanční základnou spolku a nevypovídá nic o hospodářském nebo nehospodářském účelu spolku²².

Platná právní úprava výslovně uvádí, že v režimu ZSO nemohou vznikat „sružení občanů“ (spolky) za účelem výdělečné činnosti (§ 1 odst. 3 písm. b) ZSO). Podnikání může být činností doplňkovou, která svým ziskem podporuje cíl spolku, v zásadě se nesmí stát jeho hlavním účelem. Autorka studie zastává názor, že je to tak správné, neboť většina spolků v České republice je, z důvodu nedostatku jiných finančních zdrojů, na podnikání existenčně závislá. Za současné ekonomické situace v České republice mohou spolky těžko očekávat prostředky formou dotací z veřejných rozpočtů, přičemž ani daňové zákony nepůsobí jako motivující faktor pro případné sponzorské dary podnikatelských subjektů.

Žádný zákon podnikání spolků nezakazuje, naopak předpisy o účetnictví s ním výslovně počítají. Současná praxe dovozuje, že i spolky mohou podnikat v rámci své vedlejší činnosti, tj. činnosti, pro kterou nebyly založeny. Spolky tedy podnikat mohou, ale tato činnost však nesmí být důvodem jejich založení (vzniku) a existence. Stanovy určují, zda spolek může podnikat či nikoli a zároveň vymezují rámec této činnosti.

Zákon nijak neomezujE účast spolku na podnikání jiných právnických osob, zejména obchodních kapitálových společností (nepřímé podnikání). Regulace těchto aktivit je věcí členské základny.

²² *Riemer, H. M.: Personenrecht des ZGB, Studienbuch und Bundesgerichtspraxis, 2. Auflage, Stämpfli Verlag AG, Bern, 2002, str. 229*

VI. ORGANIZACE, VYSTUPOVÁNÍ SPOLKU V PRÁVNÍCH VZTAZÍCH

1. ORGANIZACE

Při založení každého spolku musí být určena alespoň minimální vnitřní organizační struktura, s ohledem na jeho účel. Ta může být regulována jednak objektivním právem a jednak individuálními pravidly jednotlivých spolků.

Zákon by měl alespoň rámcově vymežit vnitřní strukturu spolku – obecně definovat podobu nejvyššího, výkonného a případně i kontrolního orgánu; měl by stanovit režim ustavování těchto orgánů, jejich práva a povinnosti, rozdělení kompetencí mezi nejvyšším a řídicím orgánem apod.

V České republice zákon ponechává vymezení organizační struktury **v plném rozsahu stanovám spolku**, což není vyhovující. Je věcí zakladatelů, a později nejvyššího orgánu, jaké orgány budou vytvořeny a jak budou nazývány. Do budoucna by bylo vhodné alespoň rámcově stanovit právní postavení vnitřních orgánů, což by zřejmě vedlo ke zjednodušení stanov a předcházení vzniku kompetenčních konfliktů.

2. NEJVYŠŠÍ ORGÁN – ČLENSKÁ SCHŮZE, SPOLKOVÉ SHROMÁŽDĚNÍ

Členská schůze (spolkový sněm, spolkové shromáždění, sjezd, valná hromada) je shromáždění všech členů spolku. Je nejvyšším orgánem a činí proto zásadní rozhodnutí týkající se existence a činnosti spolku. Je nadán důležitými pravomocemi, zejména jmenovat a odvolávat členy vedení a dozorčí rady, přijímání a vylučování členů. právo být informován vedením o činnosti a hospodaření spolku, má právo měnit základní dokument (stanovy), schvalovat účetní závěrky a v neposlední řadě pravomoc spolek zrušit (rozpustit). Může též ukládat členům povinnosti v souladu s účelem spolku uvedeným v základním dokumentu a rozhodovat v případech, které nespadají do pravomoci vedení nebo jiných orgánů spolku.

Konání a činnost členské schůze i dalších orgánů spolku je čistě soukromoprávní záležitostí a jakýkoli zásah ze strany státu by byl porušením práva na svobodu sdružování. Nicméně je vhodné, aby zákon stanovil základní pravidla týkající se svolávání a rozhodovacího procesu především nejvyššího orgánu (členské schůze).

Vhodné je i ustanovení dávající soudu možnost zrušení nebo prohlášení za neplatné rozhodnutí orgánů spolku, která jsou v rozporu se zákonem, základním dokumentem nebo zásadou slušnosti a poctivosti.

Zákonem by měla být svěřena nejvyššímu orgánu pravomoc činit určité pozdější změny v základním dokumentu (ve stanovách). Pro nabytí účinnosti změn stanov by měly být splněny formální podmínky obdobné procesu při vzniku spolku. Ve stanovách je též vhodné ošetřit možnost jednání nejvyššího orgánu spolku nebo jiného orgánu i bez zasedání, např. pomocí prostředků sdělovací techniky, korespondenčně apod.

ZSO ponechává úpravu vnitřních poměrů na stanovách.

3. VÝKONNÝ ORGÁN (STATUTÁRNÍ ORGÁN) – VEDENÍ, RADA SPOLKU

Výkonný orgán je nutný u **všech** forem právnických osob. Je potřebný pro řízení a zajišťování běžných záležitostí. Jeho úkolem je „řízení v širším smyslu“, které se dá rozdělit na „řízení v užším smyslu“ (plnění vnitřních úkolů) a „vystupování (reprezentace) navenek“.

Může jím být ve stanovách určený jednotlivec či sborový orgán, který lze dále vnitřně členit, přičemž je nutno přesně vymežit, kdo je oprávněn jednat jménem spolku. Je vhodné stanovit, v jakých případech postačí jednání jednoho člena sboru a kdy se vyžaduje společné jednání více členů. Z povahy a funkce statutárního orgánu vyplývá, že jím může být pouze osoba fyzická, popř. soubor fyzických osob. U malých spolků bývá statutárním orgánem většinou jednotlivec – předseda, u větších je volen nejvyšším orgánem orgán sborový – vedení, předsednictvo, rada, výbor apod., který je pravidelně i též orgánem výkonným.

Určující je pro pozici výkonného orgánu zakotvení ve stanovách; pokud není stanoveno jinak použije se obecná úprava zakotvená v § 20 ObčZ.

4. KONTROLNÍ (DOZORČÍ) ORGÁN

Kontrolní (dozorčí) orgán spolku dohlíží především, zda jsou prostředky spolku užity v souladu s jeho posláním a cíli a dohlíží i nad poskytováním prostředků třetím osobám. Může jím být jednotlivec – revizor, či sborový orgán – kontrolní či dozorčí rada. Jeho ustavení není ze zákona povinné a to ani tehdy, je-li spolek příjemcem dotací z veřejných rozpočtů, což se poněkud přičí pravidlům ochrany veřejného zájmu.

V ZSO není existence kontrolního nebo revizního orgánu zákonem obligatorně předepsána, je často zřizován stanovami jednotlivých spolků. Jeho úloha je v zásadě

obdobná té, kterou mají obdobné orgány u akciových společností a družstev, které však bývají většinou ve stanovách odlehčeny a upřesněny.

6. JEDNÁNÍ NAVENEK (REPREZENTACE)

Jednání (reprezentace) spolku navenek je osobním jednáním spolku. Schopnost samostatně vystupovat v právních vztazích má spolek od chvíle, kdy zřídí orgán, který vyjadřuje jeho vůli navenek. Jednání takových orgánů je omezeno způsobilostí k právům a povinnostem daného spolku; schopnost jednat nemůže jít dál než způsobilost k právům a povinnostem.

Reprezentační pravomoc jako určitou schopností (koennen), jež je nutno odlišit od reprezentačního práva (duerfen), které vyjadřuje vnitřní vztah spolku a jednajícího. Spolek může omezit kompetence jednajícího, jak po stránce osobní tak i po stránce věcné.²³ Orgány pak mohou jednat pouze v takto stanoveném prostoru. Jedná se však pouze o vnitřní omezení a navenek platí pouze, pokud je taková skutečnost známá třetím osobám, buď individuálně nebo prostřednictvím zápisu do rejstříku.²⁴

V **České republice** je orgán jednající navenek určen ve stanovách. Ustanovení § 6 odst. 2 písm. d) ZSO považuje určení orgánů oprávněných jednat jménem sdružení za podstatnou náležitost základního dokumentu (stanov). Jednání navenek se dále řídí obecnou úpravou společnou pro všechny právnické osoby uvedenou v § 20 ObčZ. Právní úkony spolku ve všech věcech činí ti, kteří jsou k tomu oprávněni stanovami. Dále mohou činit právní úkony další osoby (pracovníci a členové), pokud je to stanoveno ve stanovách nebo je to vzhledem k jejich pracovnímu zařazení obvyklé. Překročí-li tyto osoby své oprávnění, vznikají práva a povinnosti spolku jen pokud se právní úkon týká předmětu činnosti spolku a jen tehdy, jde-li o překročení, o kterém druhý účastník nemohl vědět.

7. ODPOVĚDNOST ČLENŮ VEDENÍ VŮČI SPOLKU

Pokud dojde k překročení pravomocí ze strany jednajícího, spolek je navenek zavázán. Třetí osoba je tímto chráněna, neboť bylo překročeno právo reprezentovat,

²³ Po osobní stránce může dojít např. k omezení jednání jednotlivých členů vedení, co se týče nakládání s finančními prostředky právnické osoby s částkou vyšší než 1000,-Kč o nakládání s vyššími částkami rozhodují všichni členové vedení společně a od částky 10 000,- Kč je třeba přivolení nejvyššího orgánu.

²⁴ Oznámení prostřednictvím rejstříku se týká pouze co se týče v zákoně uvedených informací, především nikoli, co se týče finančních otázek.

nikoli reprezentační pravomoc. Spolek může po jednání, pokud jí vznikla škoda, požadovat její náhradu či uplatnit jiné, vnitřně stanovené sankce (např. jej ihned zbavit funkce).

VII. ČLENSTVÍ

Existence členské základny je pojmovým znakem právní formy spolku a vychází z práva na svobodu sdružování, zakotveného v ústavách jednotlivých srovnávaných zemí a též v mezinárodních úmluvách (čl. 22 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech²⁵ i s čl. 11 odst. 1 evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod²⁶), které přiznávají právo sdružovat se „každému“.²⁷

Pro členství lze formulovat následující zásady:

1. Nikdo nemůže být nucen ke členství nebo účasti na činnosti spolku.
2. Každý může ze spolku svobodně vystoupit.
3. Nikdo nemá *ex lege* právní nárok na členství ve spolku. Patří k soukromoprávní spolkové svobodě (autonomii) rozhodnout, zda přijme členy nebo ne.
4. Nikomu nemůže být na újmu, že je členem nějakého spolku a naopak.
5. Spolek je založen na samosprávných principech jako je princip většiny a současně ochrana práv menšiny.
6. Členy mohou být jak fyzické tak právnické osoby.
7. K zavazování členů může dojít pouze, pokud je tak výslovně uvedeno ve stanovách.

V ZSO je postavení členů zakotveno v § 3, který ponechává nabývání a pozbývání členství i zakotvení členských práv a povinností ponecháno na **stanovách** jednotlivých spolků. Toto řešení není vhodné, z důvodů nutné ochrany menšiny.

1. VZNIK ČLENSTVÍ

Nabýt členství ve spolku lze **ve všech** srovnávaných zemích dvěma způsoby:

²⁵ vyhláška MZV č. 120/1976 Sb.

²⁶ sdělení FMZV č. 209/1992 Sb

²⁷ Rozdílnou úpravu však obsahuje §1 odst. 1 zákona č.83/1990 Sb. zní: “Občané mají právo se svobodně sdružovat.“ Tento nedostatek je však nepřímo odstraněn v ustanovení čl. 42 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, který stanoví: “ Pokud dosavadní předpisy používají pojem občan, rozumí se tím každý člověk, jde-li o základní práva a svobody, které Listina přiznává bez ohledu na státní občanství. Listina základních práv a svobod je vůči zákonu č.83/1990 Sb. předpisem jednak vyšší právní síly a též pozdějším, proto je úprava věcně správná. Autorka studie se domnívá, že by vhodné, aby v těchto normách došlo, co se týče subjektů, k sjednocení pojmového aparátu.

- a) účastí při **zakládání** spolku – působení v tzv. předspolku a spolupráce při vytváření stanov, každá taková osoba se automaticky stává členem spolku, jakmile vznikne.
- b) **přistoupením** k již existujícímu spolku na základně dvoustranného právního úkonu soukromoprávní povahy (podání a akceptace přihlášky ke členství), pro který není ani v jedné zkoumané právní úpravě stanovena forma. Po podání přihlášky (oferta) je tento návrh schválen příslušným orgánem (*ex lege* členskou schůzí nebo jiným, ve stanovách k tomu povolaným orgánem) a rozhodnutí je sděleno žadateli o členství. Jedná se vlastně o inominátní smlouvu, tzv. smlouvu o přistoupení (o přijetí). Možný, ale v praxi méně častý, je i opačný postup, kdy spolek zašle přihlášku potenciálnímu členovi, který ji může, ale nemusí akceptovat.

Pro vznik členství je vhodné, aby již v přihlášce projevil vůli, že v případě přijetí za člena spolku bude vázán jeho stanovami. Jedná se o důležitou právní skutečnost, která je zásadní pro vztah mezi členem a spolkem. Zákon totiž neobsahuje ustanovení, že stanovy jsou pro členy spolku závazné. Proto je vhodné vyřešit tento problém smluvně, nejlépe již v souvislosti se vznikem členství.

Další zásadou, který však též neplatí absolutně, je zásada, členství není ani zcizitelné ani dědičné. I zde je možná odlišná úprava ve stanovách.

2. ZÁNİK ČLENSTVÍ

Podmínky zániku členství se pravidelně vyskytují ve stanovách jednotlivých spolků. Zákonná úprava se použije (nejde-li o kogentní ustanovení), není-li vnitřními předpisy stanoveno jinak.

Obecně dochází k **zániku členství** dochází na základě těchto právních skutečností:

a) **dobrovolným vystoupením**, tj. jednostranným právním úkonem člena vůči spolku, který není zákonem nikterak omezen. Tuto volnost si však mohou jednotlivé spolky, s ohledem na své oprávněné zájmy omezit ve svých stanovách, např. stanovením výpovědní lhůty, určením možnosti vystoupit až na konci uvedeného období apod. Při formulaci podobných ustanovení do stanov je nutno zvážit možný rozpor s výše uvedeným právem svobodně ze spolku vystoupit. ZSO deklaruje právo svobodně ze spolku vystoupit (§ 3 odst. 1 ZSO).

b) **vyločením** člena proti jeho vůli, tj. jednostranným právním úkonem spolku vůči členovi ze stanovami upravených důvodů, Stanovy určují, který spolkový orgán je oprávněn rozhodovat o vyloučení člena, jakou formu má být tento úkon učiněn, má-li člen k dispozici nějaký opravný prostředek vůči rozhodnutí spolkového orgánu, např.

odvolání k vrcholnému orgánu apod. Odvolací orgán pak přezkoumá napadené rozhodnutí o vyloučení, postup, který mu předcházela a vyloučení zruší nebo potvrdí. Ve

c) ukončení členství **dohodou**

d) **smrtí člena**, která je významnou právní událostí a působí zánik členství ve spolku, neboť členství má osobní povahu;

e) automatickým pominutím členství - marným **uplynutím** dodatečné **lhůty** k zaplacení dlužného členského příspěvku, pokud stanovy váží členství na placení členských příspěvků, splněním účelu apod.

f) **zánikem spolku**

g) z jiných, ve stanovách stanovených důvodů

Členství nezaniká v souvislosti se zbavením či omezením způsobilosti k právním úkonům, neboť v takovém případě je nutno postupovat dle obecných ustanovení občanského zákoníku (zákonné zastoupení).

3. PRÁVA A POVINNOSTI ČLENŮ

Práva a povinnosti členů je vhodné jasně a srozumitelně zachytit ve stanovách.

ČLENSKÁ PRÁVA

Členská práva se dají rozdělit do 3 kategorií:

a) **SPOLUROZHODOVÁNÍ** (spolupůsobení) členů

Do této kategorie nemajetkových práv můžeme zařadit práva, kterými se členové podílejí na tvorbě vůle spolku. Nejdůležitějšími právy jsou zde právo účastnit se členské schůze, hlasovací právo a volební právo (aktivní i pasivní). Dále k těmto právům patří též tzv. vedlejší nebo pomocná práva k výše uvedeným: a právo být informován o činnosti spolku a právo navrhnout a právo diskutovat v rámci členské schůze.

b) **UŽÍVACÍ PRÁVO**

Jedná se o majetkové právo užívat sportoviště, nemovitosti, právo účastnit se akcí, přednášek, kulturních akcí, užívání knihoven apod. Jedná se určité protiplnění ze strany spolků k povinnosti platit členské příspěvky.

c) **OCHRANNÁ PRÁVA**

Mezi ochranná práva v širším smyslu můžeme dále zařadit právo člena vystoupit ze spolku, a též právo žalovat spolek o náhradu škody, v užším smyslu pak ochrana účelu spolku.

POVINNOSTI ČLENŮ

U povinností členů se rozlišují povinnosti osobní a povinnosti majetkové.

a) OSOBNÍ

Zákon o tomto druhu povinností členů výslovně nehovoří a ponechává prostor pro regulaci ve stanovách. Může se jednat o participaci na dosahování cílů spolku dodržování stanov apod. Některá práva, např. právo na spolurozhodování, mohou být pojata zároveň jako povinnost. Může být např. stanoveno, že každý člen má nejen právo, ale i povinnost účastnit se členské schůze, právo i povinnost převzít určitou funkci ve vedení spolku, účastnit se aktivně naplňování stanoveného účelu. Mimo to je nutno brát v úvahu takové nepsané povinnosti jako je loajalita a věrnost vůči spoleku. Při porušení povinností má spolek dotyčného člena vyloučit, ale je možno jej sankcionovat i jinak, např. uložením finanční pokuty.

b) MAJETKOVÉ

K základním majetkovým povinnostem členů patří především placení členských

ba) fixní určení výše příspěvků ve stanovách - spolek určí buď přesnou výši příspěvků nebo způsob, jakým se dané výše každoročních příspěvků zjistí (např. každoročně schválí výši příspěvků spolkové shromáždění). Pokud je výše stanovena takto, nemůže být příspěvek zvyšován.

bb) výše příspěvků není stanovena – členové musí počítat s možným kolísáním výše příspěvků podle momentální situace, možnost zvýšení nad míru obvyklou, což je nebezpečné.

Z toho vyplývá, že výhodnější je fixní určení výše příspěvků ve stanovách.

VIII. ZRUŠENÍ A ZÁNÍK SPOLKU, NALOŽENÍ S LIKVIDAČNÍM ZŮSTATKEM

1. ZRUŠENÍ A ZÁNÍK SPOLKU

Ke zrušení spolku může dojít na základě ve stanovách nebo v zákoně definovaných právních skutečností (důvodů). Nastoupení těchto důvodů však nedochází ihned ke ztrátě právní subjektivity spolku, nýbrž nastupuje fáze likvidace, pokud nejde o zrušení spolku s právním nástupcem, jejíž skončením dochází k zániku spolku.

Ve všech srovnávaných zemích může dojít ke zrušení a následnému zániku spolku:

- a) **s právním nástupcem**, přičemž v takových případech není nutná likvidace; jedná se možné přeměny právní formy, fúze, rozdělení a splynutí.
- b) **bez právního nástupce**, tj. s likvidací, jedná zrušení spolku
 - ba) dobrovolně, na základě projevu vůle nejvyššího orgánu spolku, anebo
 - bb) nedobrovolně – na základě rozhodnutí soudu nebo jiného orgánu (ministerstva vnitra, obchodní a průmyslové komory).

Zánik spolku však není ani u jedné ze srovnávaných právních úprav vázán na výmaz z rejstříku, který je sice požadován, ale má ve všech případech pouze deklaratorní účinky. Podle názoru autorky této studie je však takové řešení v případě české právní úpravy nesystematické, neboť teorie právnických osob v České republice obecně vychází z dvoufázovosti založení-vznik, zrušení-zánik právnických osob.

Možností dobrovolného zrušení rozhodnutím nejvyššího orgánu spolku se spolek odlišuje od právní formy nadací, kde je takový postup pojmově vyloučen. Platí zásada, že nesmí být umožněno, aby došlo k zániku spolku bez vědomí členů nebo vedení spolku. V zásadě stanovy nesmí tuto možnost zrušení vyloučit, neboť by se jednalo o rozpor se zásadou spolkové autonomie.

V **České republice** § 12 až 14 ZSO obsahuje **speciální úpravu** zrušení a zániku spolků, která se liší od obecné občanskoprávní úpravy. Spolek zaniká na základě **taxativně** vymezených právních skutečností:

- a) **dobrovolným rozpuštěním** – na základě zrušovacího aktu, kterým je rozpouštěcí usnesení nejvyššího orgánu spolku,
- b) **dobrovolným sloučením s jiným spolkem**, toto rozhodnutí má též povahu

zrušovacího právního aktu.

Obligatorně mu předchází dohoda o převzetí členských práv a závazků nástupnickým subjektem. Sloučení s jiným spolkem je jediným možným způsobem zániku spolku s právním nástupcem, který zákon č. 83/1990 Sb. připouští. Dochází k němu v případě, že spolek již nechce nebo nemůže existovat jako samostatný subjekt, není však zájem na jeho rozpuštění. Stanovy spolku stanoví způsob a podmínky slučovacího procesu.

U ostatních způsobů dochází k **zánik spolku s likvidací**.

V obou případech dobrovolného zániku je stanovena zákonná **oznamovací povinnost** vůči ministerstvu vnitra a to ve lhůtě 15 dnů od rozhodnutí (§ 12 odst. 2). Oznámení má pouze deklaratorní účinky.

c) pravomocné rozhodnutí ministerstva o rozpuštění spolku je dáno ze zákonem taxativně vymezených důvodu (§ 12 odst. 3 ZSO). Spolek může být rozpuštěn, pokud Ministerstvo vnitra ČR zjistí, že spolek vyvíjí činnost, která je:

ca) vyhrazena jiným právními osobám - politickým stranám a politickým hnutím, podnikatelským subjektům, náboženským společnostem,

cb) porušuje-li zásadu, že nikdo nesmí být nucen sdružovat se a být mu na újmu, že se sdružuje (§ 3 odst. 1,2),

cc) v rozporu s § 4 (nedovolené sdružení) nebo pokud je činností, kterou vykonávají státní orgány (§ 5).

Ustanovení §11 odst. 2 ZSO dává ministerstvu možnost rozpustit spolek, jestliže došlo ke změně stanov, která není v souladu s požadavky stanovenými zákonem, uvede-li spolek nepřesné údaje a nebo jsou-li dány důvody odmítnutí registrace dle § 8 odst. 1 ZSO.

Ministerstvo spolek rozpustí, pokud neupustí od výše zmíněných činností či neuvede stanovy do souladu se zákonnými požadavky, ač k tomu byl ministerstvem vyzván. Proti tomuto rozhodnutí je možno podat opravný prostředek k Nejvyššímu soudu ČR, který má odkladný účinek. Ten rozhodnutí ministerstva zruší, nebyly-li dány zákonné důvody rozpuštění.²⁸

2. LIKVIDACE SPOLKU

²⁸Při posuzování rozhodnutí postupuje soud podle ustanovení občanského soudního řádu o přezkumu rozhodnutí jiných (správně správních) orgánů. Legislativní poznámka pod čarou odkazuje na před novelou č. 519/1991 Sb., občanského soudního řádu platnou úpravu dle § 244 - § 250 OSŘ. Autorka se však domnívá, že dle platné právní úpravy, se při rozhodování o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů, postupuje dle § 250l- 250s. Totéž platí i pro řízení o opravném prostředku proti rozhodnutí o odmítnutí registrace.

Po zrušení právnické osoby přichází na řadu fáze likvidace. Uplatnění důvodů pro zrušení právnické osoby ještě neznamená zánik právní subjektivity právnické osoby. Likvidátor má v podstatě stejné pravomoci, povinnosti a odpovědnosti jako člen vedení. Veškeré jeho úkony by měly směřovat pouze k provedení majetkového vypořádání. Spolek je povinen používat označení „v likvidaci“.

Určující je obecná úprava likvidace v § 70 až 75 ObchZ, které lze pro spolky použít pouze přiměřeně, s ohledem na jejich neziskový charakter a jiný způsob registrace. ZSO stanovuje speciální pravomoc Ministerstva vnitra ČR při likvidaci. Při dobrovolném rozpuštění spolku provede vypořádání likvidátor, kterého jmenuje stanovami zmocněný orgán. Ministerstvo vnitra jmenuje likvidátora v případě administrativního (nedobrovolného) rozpuštění spolku a též, jestliže došlo k dobrovolnému rozpuštění, ale nebylo rozhodnuto, kdo má vypořádání provést.

3. LIKVIDAČNÍ ZŮSTATEK

Pokud zůstane po uspokojení všech dluhů aktivní likvidační zůstatek, musí být rozdělen v primárně v souladu se stanovami.

ZSO postrádá ustanovení o způsobu naložení s likvidačním zůstatkem. Závěry právní teorie hovoří jasně proti jeho rozdělení mezi členy spolku. Z povahy věci vyplývá, že by mělo tento aktivum připadnout nějakému subjektu s obdobným zaměřením činnosti. Protiargumentem je vzájemná prospěšnost členů spolku, neboť je jedním ze základních důvodů vzniku těchto subjektů.

De lege lata je způsob naložení s likvidačním zůstatkem vnitřní záležitostí těchto subjektů. Není tedy vyloučeno ani rozdělení likvidačního zůstatku členům zrušeného spolku, pokud je tento postup zakotven ve stanovách nebo je-li takto určeno ve zrušovacím rozhodnutí jeho příslušného orgánu.

4. ZÁNİK (ZRUŠENÍ) BEZ LIKVIDACE

Spolky se mohou obecně přeměňovat, rozdělovat a slučovat, pokud tak stanoví zákon. Žádný z těchto úkonů však nesmí ukončit jejich právní existenci. Spolek, byl-li registrován, je povinen o změnách vyrozumět registrační orgán.

U dvou slučovaných spolků může dojít k přenosu majetku ze slučovaného na přejímací spolek nebo dojde k založení nového spolku. Členství v přejímacím (nebo nově vzniklým) spolku nemůže být členům slučovaného spolku vnucováno; členové musí formálně vstoupit do takového „nástupnického spolku“. Se smlouvou o sloučení musí vyslovit souhlas oba nejvyšší orgány slučovaných spolků. K fúzi dojde uzavřením

smlouvy o sloučení a tímto okamžikem dochází i k zániku slučovaného spolku.

Český ZSO připouští jediný možný způsob zániku s právním nástupce a to dobrovolným **sloučením** s jiným spolkem. Pro ostatní případy je dána povinnost provedení majetkového vypořádání bez ohledu na důvod zániku spolku.

5. VÝMAZ Z REJSTŘÍKU

Zánik spolku však není vázán na výmaz z rejstříku. Ten je sice požadován, ale má ve všech případech pouze deklaratorní účinky. Takové řešení však není systematické, neboť teorie právnických osob v České republice obecně vychází z dvoufázovosti založení-vznik, zrušení-zánik právnických osob.

Je dána obligatorně **oznamovací povinnost** o zániku spolku vůči registračnímu úřadu, který provede i výmaz.

IX. DOHLED ZE STRANY STÁTU A VEŘEJNOSTI, OCHRANA PRÁV TŘETÍCH OSOB

V souvislosti s již mnohokrát zmíněným ústavně zakotveným právem na svobodu sdružování je pojmově **vyloučena** jakákoli intervence ze strany státu do vnitřních záležitostí spolku. Nicméně především z důvodu ochrany veřejného pořádku a práv třetích osob se v jednotlivých srovnávaných právních úpravách různou měrou objevuje snaha o zakotvení norem, které stanovují určitá omezení této svobody z důvodů ochrany práv a zájmů oprávněných druhých.

Vždy by měla být zachována rovnováha mezi nutnou kontrolou a skutečnou svobodou sdružování.

V současné době plní určitou faktickou kontrolní úlohu ze strany státu příslušné finanční úřady – správci daně, u kterých jsou spolky registrovány jako daňové subjekty.

1. DOHLED STÁTU PŘI PŘIZNÁNÍ PRÁVNÍ SUBJEKTIVITY

Otázka, zda vznik spolku jako právnické osoby závisí na jeho uznání státem, podpisu notáře, na registraci správcem rejstříku nebo soudem nebo pouze na dohodě členů je **politické rozhodnutí**.

V současné právní úpravě spolkového práva sehraje roli registračního orgánu Ministerstvo vnitra ČR, tedy orgán státní správy. Pokud je státní správa činná v procesu vzniku spolku, měla by plnit pouze úlohou ochránce práva. Nemělo by docházet např. k hodnocení záměrů spolku z politického úhlu pohledu. Je samozřejmé, že je nutno zasáhnout, pokud se jedná o právnickou osobu, která vyvíjí činnost v rozporu s veřejným pořádkem, nicméně by právní subjektivita neměla záviset na subjektivním a svémocném postoji určitého úřadu státní správy.

Je zřejmé, že větší svoboda je zaručena, pokud stát nezasahuje do vzniku spolku jako právnické osoby. Na druhou stranu je v zájmu členů i třetích osob, aby obsah základního dokumentu byl v souladu s právem. Právnická osoba začne existovat jako samostatný subjekt práva s vlastními vztahy ke členům i věřitelům, proto se přikláním k názoru, že určitá vnější kontrola je nezbytná.

2. NUCENÉ ZRUŠENÍ SPOLKU

Soud by měl mít pravomoc zrušit spolek, který vyvíjí protizákonnou činnost nebo jedná v rozporu se stanovami, což není v **České republice** za současného platného právního stavu možné, což považuje autorka studie za nežádoucí stav.

Posuzování přípustnosti účelu spolku prováděno již při samotném vzniku spolku, který je závislý registraci (na uznání veřejnou autoritou). Taková preventivní kontrola však není příliš účinná, neboť zakladatelé neodhalí skutečný účel. V souvislosti s tímto řešením naopak vzniká též nebezpečí možného svévolného odmítnutí spolku.

V souladu s platným českým právem může k nucenému zrušení spolku dojít pouze na základě pravomocného správního rozhodnutí Ministerstva vnitra ČR ze zákonem taxativně vymezených důvodů. Takovému rozhodnutí však musí předcházet povinné upozornění a výzva od upuštění od takové činnosti. Opravný prostředek proti rozpuštění spolku lze podat k Nejvyššímu soudu, přičemž se nejedná o rozklad podle správního řádu.

3. OCHRANA PRÁV TŘETÍCH OSOB

Z mnoha důvodů je důležité, aby byl spolek registrován ve **veřejném rejstříku**. V **České republice** není Rejstřík občanských sdružení (spolků) ani Rejstřík politických stran a hnutí veřejným seznamem, což je nežádoucí stav.

Zákon by měl stanovit povinnost zápisu a údaje, které se do rejstříku zapisují. V zájmu právní jistoty a ochrany třetích osob by bylo vhodné zakotvit povinnost oznamovat změny údajů v rejstříku evidovaných.

4. KONTROLA VNITŘNÍMI ORGÁNY A ČLENY

V praxi je důraz je kladen na vnitřní kontrolu činnosti a hospodaření spolku nejvyšším a kontrolním orgánem spolku, když je zřízen. Pokud je při vytváření základního dokumentu věnována náležitá pozornost vyváženosti vztahů mezi jednotlivými vnitřními orgány spolku, je, podle názoru autorky studie taková vnitřní kontrola zdaleka nejefektivnější.

ZSO ponechává zakotvení vnitřní kontroly činnosti a hospodaření spolku zcela na úpravě ve stanovách.

5. ZVEŘEJNĚNÍ VÝROČNÍ ZPRÁVY

Platné právo zakotvuje pravidla pro vedení účetnictví spolků. Obecně není v evropských právních úpravách vyžadováno **zveřejnění** účetních dokumentů, nicméně

by taková povinnost byla v zájmu členů a přispěla by zcela jistě ke zvýšení právní jistoty třetích osob, což by se zpětně mohlo přinést mnoho pozitivního pro spolky samotné. Takovou povinnost ZSO nezakotvuje.