VEŘEJNÁ SPRÁVA A OBČANSKÁ SDRUŽENÍ
Analýza informačních toků

Studie pro Vysokou školu ekonomickou v Praze

Zpracoval: Mgr. Josef Šplíchal, ICN, o.p.s. / Neziskovky.cz

Praha, prosinec 2007

1. ÚVOD

Tento materiál si klade za cíl zmapovat informační toky občanských vůči veřejné správě. Je souhrnem dostupných informačních zdrojů v této oblasti a jejich výstupů. Problematika občanských sdružení, jejich transparentnosti, povinnosti zveřejňování informací a obecně jejich legislativní ukotvení je široce diskutována v odborných kruzích. Doposud však téměř žádný z návrhů dílčích studií nenašel podporu pro to, aby byl úspěšně realizován. Studie ve svém závěru naznačuje, jakým směrem by se úvahy o zlepšení informačního prostředí v prostředí neziskového sektoru mohly nadále ubírat.

2. POSKYTOVÁNÍ INFORMACÍ OBČANSKÝCH SDRUŽENÍ VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

2.1. Registrace občanských sdružení

Registrace a provoz občanských sdružení se řídí zákonem č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů. Občanské sdružení vzniká registrací na Ministerstvu vnitra České republiky, kam podávají zakladatelé návrh na registraci. Ten musí podle výše uvedeného zákona obsahovat:

- podpisy členů přípravného výboru,
- jména, příjmení, data narození a bydliště těchto osob,
- označení toho člena výboru, který je určen jako zmocněnec pro jednání jménem výboru,
- text stanov ve dvou vyhotoveních.

Návrh na registraci mohou podávat nejméně tři občané, z nichž alespoň jeden musí být starší 18 let (dále jen ”přípravný výbor”). K návrhu připojí stanovy ve dvojím vyhotovení, v nichž musí být uvedeny:

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

Pokud ministerstvo nezjistí důvod k odmítnutí registrace, provede do 10 dnů od zahájení řízení registraci v a v této lhůtě zašle zmocněnci přípravného výboru jedno vyhotovení stanov, na němž vyznačí den registrace, kterým je den odeslání. Zároveň vznik sdružení, jeho název a sídlo oznámí ministerstvo do 7 dnů po registraci Českému statistickému úřadu, který vede evidenci sdružení.

Registrace stanov ministerstvem vnitra je individuálním správním aktem (nikoli však správním rozhodnutím podle správního řádu), který se nezveřejňuje, neboť celá správní registrace, jako správní řízení zvláštního druhu, je ovládána principem neveřejnosti.

Má-li sdružení v průběhu svého fungování příjmy, váže se k nim povinnost podat daňové přiznání. Finanční úřady požadují, aby se sdružení registrovalo u finančního úřadu jako plátce daně[1]. V české prostředí existují různé interpretace povinnosti občanského sdružení podávat daňové přiznání. Podle jednoho názoru sdružení nemá tuto povinnost se registrovat – na základě § 33 zákona ji totiž mají subjekty vzniklé za účelem provozování podnikatelské nebo jiné samostatně výdělečné činnosti. Podle jiného názoru by pak mělo každé sdružení být u finančního úřadu registrováno, byť by nemělo žádné příjmy.

2.2. Problematika registru občanských sdružení

Žádný soukromoprávní zákon ani zákon z oboru veřejného práva spolkového nestanoví povinné zveřejňování zvláštních údajů o občanských sdruženích. Zveřejňování je proto dobrovolné a závisí na rozhodnutí orgánů této právnické osoby.

Ministerstvo vnitra na svých stránkách zveřejňuje Seznam občanských sdružení[2], který obsahuje název, IČ, datum registrace a adresu sídla. Vedle toho existuje pracovní pomocná evidence, kterou si vede ministerstvo vnitra, ta má pouze vnitřní (služební) význam. Nejedná se o evidenci stanovenou zákonem a zákonem určenou ke zveřejnění. Na tuto pracovní pomocnou evidenci se vztahuje režim zákona č. 256/1992 Sb., o ochraně osobních údajů v informačních systémech. Ministerstvo vnitra sice v praxi obvykle na požádání bezplatně, ústně i písemně, sděluje údaje o registraci konkrétních sdružení, a to ze svého vnitřního informačního systému, který si o nich vede, nicméně tato správní činnost, byť je veřejné informovanosti prospěšná, postrádá zvláštní zákonný podklad. Nedostatkem zákonného podkladu, který by stanovil podmínky a provedení, se ztěžuje a znejišťuje i sama aplikace č. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, o níž se tato informační činnost ministerstva obecně opírá a podle níž mají (mimo jiné) státní orgány ústavní povinnost přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti.

Oproti některým zahraničním úpravám není v českém právu stanoven veřejnoprávní princip publicity vzniku a zániku občanských sdružení, který by byl uskutečněn veřejným oznámením zveřejněným jménem státu správním úřadem v příslušné úřední tiskovině.

Na základě sdělení ministerstva vnitra[3] lze konstatovat, že zásadní podmínkou a východiskem pro realizaci záměru zřídit veřejný rejstřík občanských sdružení je přijetí nové právní úpravy. Příslušné útvary ministerstva vnitra dlouhodobě usilovaly a v minulosti již bylo připraveno několik legislativních návrhů zabývajících se problematikou sdružování v občanských sdruženích i z tohoto hlediska. Po zamítnutí vládního návrhu zákona o spolcích a o změně některých dalších zákonů (zákon o spolcích) při druhém čtení v Poslanecké sněmovně v roce 2000, kdy převládl názor, že přijetí nové zákonné úpravy není potřebné, byl mimo plán legislativních prací vlády v I. pololetí 2003 zpracován návrh věcného záměru zákona o sdružování ve spolcích, společnostech a jiných sdruženích a o změně některých zákonů. Předmětný návrh byl projednán v rámci širokého meziresortního připomínkového

[1] podle zákona č. 337/1992, o správě daní a poplatků
[2] viz http://www.mvcr.cz/rady/sdruzeni/
[3] vyjádření Mgr. Zdeňka Zajíčka, náměstka pro veřejnou správu, informatiku, legislativu a archivnictví, ze dne 17. 7. 2007

řízení. Vzhledem k tomu, že vůči předpokládanému hospodářskému a finančnímu dosahu navrhovaného řešení byly uplatněny zásadní připomínky, opírající se o schválená rozpočtová omezení, nezbylo než od uvedeného návrhu záměru upustit, neboť bez požadovaného personálního a finančního zabezpečení nebylo provedení navrhovaného legislativního řešení možné (tzn. zejména zavedení rejstříku spolků a jejich organizačních jednotek s právní subjektivitou). Z tohoto důvodu byly znovu zvažovány i možnosti zkvalitnění právní úpravy cestou dílčí novely zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů.

Naděje ke zřízení veřejného rejstříku se nyní vkládají do návrhu nového občanského zákoníku. Třebaže má nový občanský zákoník upravit některé právní formy právnických osob, mezi nimi i občanská sdružení, nemůže institucionálně upravit příslušné veřejné rejstříky, protože se jedná o instituty veřejného práva. Z toho důvodu se tedy tato úprava přenechává zvláštním zákonům.

Jediným veřejným rejstříkem je v případě občanských sdružení, pokud nejsou podnikateli, Registr ekonomických subjektů vedený Českým statistickým úřadem. Je tomu tak proto, že ani občanský zákoník, ani jiný zákon nestanoví zvláštní veřejné seznamy vedené správními úřady (teoretický popřípadě soudy) o těchto právnický osobách.

2.3. Výroční zpráva jako zprostředkovatel informace

Občanská sdružení o sobě zveřejňují povinné penzum údajů jednak při svém vzniku a pak v průběhu své existence. Sestavují a zveřejňují výroční zprávy zcela na dobrovolné bázi. Výroční zpráva slouží především funkci prezentace a případně řízení a rozhodování. Výroční zpráva však může být také nástrojem transparentnosti hospodaření, zejména je-li sestavena podle Mezinárodních účetních standardů či ověřena nezávislým auditem.

Obsah výroční zprávy je stanven v obecné normě (zákon o účetnictví). Tímto ustanovením se však neziskové organizace mající povinnost sestavovat a zveřejňovat výroční zprávu podle speciálních norem (zákon o nadacích a nadačních fondech, zákon o obecně prospěšných společnostech, zákon o církvích) neřídí. Speciální normy proto upravují obsahové náležitosti výročních zpráv. Problematický je však postup pro neziskové organizace, které nemají povinnost zveřejňovat výroční zprávu a které se ji přesto rozhodnou sestavit a zveřejnit dobrovolně, což jsou právě občanská sdružení. Protože není explicitně určena žádná speciální právní norma, kterou by se přitom měly řídit, je nutné postupovat podle výše zmíněného zákona o účetnictví. To s sebou však přináší značné problémy, neboť obsah výroční zprávy v zákoně o účetnictví není uzpůsoben pro potřeby neziskových organizací.

Otázkou tedy je, jakým předpisem se mají řídit občanská sdružení, pokud se dobrovolně rozhodnou sestavit a zveřejnit výroční zprávu. Protože zákon o účetnictví je v těchto souvislostech obecným předpisem, domnívají se odborníci[4], že jsou to jeho ustanovení §§ 21 a 21a.

Z žádných dostupných údajů nelze určit, kolik občanských sdružení vytváří a zveřejňuje výroční zprávy. Existuje obecný požadavek, aby neziskové organizace získávající podporu z veřejných

[4] Adamec, Rosenmayer, Růžičková – viz Použité informační zdroje č. 1

rozpočtů, ať již přímo formou dotací nebo nepřímo prostřednictvím daňových úlev, podávaly o své činnosti a hospodaření zprávu. U dotačních a grantových řízení z veřejných rozpočtů je povinnost přiložení výroční zprávy nepsaným pravidlem, kvalita odevzdávaných zpráv se však značně liší. Takto odevzdávané zprávy nejsou nikde zveřejňovány. Jedinými zdroji výročních zpráv je Evidence nestátních neziskových organizací, kde možnost takovýto dokument přiložit (viz dále) nebo internetové stránky jednotlivých sdružení.

2.4. Transparentnost občanských sdružení

V běžném občansko-právním a obchodně právním styku se identifikují potencionálním parterům svými stanovami, deklarovaným posláním, výročními zprávami apod. Přesto se netěší důvěře veřejnosti, snad částečně také proto, že řada z nich je při podávání informací pasivní a nenabízí úplný a věrný obraz.

V neziskovém sektoru je téma transparentnosti, „zpřehlednění“, „certifikace“ apod. již nějakou dobu diskutováno a byly vyvíjeny i nejrůznější aktivity vedoucí k jejímu dosažení. Problematika byla stěžejním tématem konference Transparency of Procedures at Local Level[5]. Podle většiny řečníků má k certifikaci zásadní a nepominutelný význam dobrovolný přístup. Právě dobrovolnost dává transparentnosti hodnotu. Vytváří prostor k tomu, aby vznikl všeobecně uznávaný a akceptovaný systém transparentnosti v prostředí neziskových organizací. Ty potom uvedenou hodnotu přenesou k veřejnosti.

Široce byl diskutován rovněž koncept dobrovolné transparentnosti. Ten doplňuje povinné informování státu a veřejnosti tak, že se posunuje za hranice „kontroly“. Transparentnost, kdy o sobě organizace dává vědět veřejnosti ze své vlastní vůle, získává jiný rozměr oproti té povinné, vynucované. Taková transparentnost s sebou nese přidanou hodnotu, podstatný punc dobrovolného závazku, který vyjadřuje uvědomění si vlastní odpovědnosti, jenž zcela chybí povinnému poskytování údajů. Dobrovolná transparentnost umožňuje poskytnout více informací, než ukládá zákon nebo smluvní vztahy.

V rámci projektu Nadačního fondu Via Vitae[6] vzniklo tzv. Minimum transparentních neziskových organizací, jehož základními principy je přehlednost a široká dostupnost zveřejňovaných údajů, dále jejich časová aktuálnost a v neposlední řadě zajištění toho, aby zveřejňované údaje nebyly zavádějící nebo vyvolávaly klamný dojem.

[5] konference „Transparency of Procedures at Local Level“, konaná v Ústí nad Labem ve dnech 26.-27. října 2006
[6] http://www.vitaova.cz/transparentnost

3. PŘEHLED REJSTŘÍKŮ A DATABÁZE OBČANSKÝCH SDRUŽENÍ

Tato část přináší přehled významných veřejně dostupných informačních zdrojů o občanských sdruženích v České republice. Jednotlivé záznamy obsahují vždy název databáze, adresu, název zřizovatele, legislativní zakotvení, přehled právních forem organizací a stručnou anotaci. Součástí kapitoly je k rovněž komparativní tabulka, ve které lze dohledat jaká data konkrétní databáze obsahují.

3.1. Úroveň ministerstev

Evidence nestátních neziskových organizací

http://www.evidencenno.portal.gov.cz/

Správce: Ministerstvo vnitra / TESTCOM (součást Portálu veřejné správy)

Legislativa: - (dobrovolný zápis)

Právní formy: OS, OPS, ND, NF, EPO

Počet organizací[7]: 951

Evidence nestátních neziskových organizací (Evidence NNO) je veřejně přístupnou databází, která přehledně sdružuje informace o nestátních neziskových organizacích (NNO) působících v ČR. Evidence NNO vznikla v roce 2006 pod záštitou Ministerstva informatiky ČR. Správnost informací zveřejněných v Evidenci NNO je ověřována při evidenci organizace a při dalších významných změnách jejích údajů. Za správnost a úplnost zveřejněných informací odpovídají jednotlivé organizace.

Seznam občanských sdružení

http://www.mvcr.cz/rady/sdruzeni/

Správce: Ministerstvo vnitra

Legislativa: Zákon č. 83/1990 Sb, o sdružování občanů

Právní formy: OS

Seznam občanských sdružení, odborových organizací a organizací zaměstnavatelů (dále jen „sdružení“) vzniklých na základě zákona č.83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů, nemá charakter veřejného seznamu. Obsahuje proto pouze název, adresu sídla a identifikační číslo sdružení. Pokud jde o identifikační číslo, je uvedeno jen u sdružení vzniklých po 1. lednu 2001, kdy jeho přidělování přešlo do působnosti ministerstva vnitra.

Registr poskytovatelů sociálních služeb

http://iregistr.mpsv.cz/

Správce: Ministerstvo práce a sociálních věcí

Legislativa: Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách

Právní formy: OS, OPS, EPO

Od 1. 1. 2007 je zřízen Registr poskytovatelů sociálních služeb. Poskytovatelem sociální služby je právnická nebo fyzická osoba, která má k této činnosti oprávnění dle zákona č.108/2006 Sb.,

[7] stav k 15. prosinci 2007

o sociálních službách. Poskytovatelem sociální služby nejsou rodinní příslušníci či jiné osoby, které pečují o své blízké či jiné osoby v domácím prostředí. Stejně tak není poskytovatelem sociální služby subjekt, který není registrován jako poskytovatel sociálních služeb ve smyslu tohoto zákona (např. soukromá úklidová firma, nebo ubytovna). O registraci poskytovatele sociálních služeb se žádá na místně příslušném krajském úřadu. Místní příslušnost se řídí místem sídla organizace, pokud jde o osobu právnickou nebo místem trvalého bydliště, pokud je poskytovatelem fyzická osoba.

IS NNO – informační systém nestátních neziskových organizací

http://rno.testcom.cz/nnonet30200/

Správce: Ministerstvo vnitra / TESTCOM

Legislativa: Usnesení vlády č.1357/1999

Právní formy: OS, OPS, ND, NF, EPO

IS NNO vznikl s cílem řešit problematiku evidence informací o nestátních neziskových organizacích a jim poskytovaných dotacích. Informační obsah IS NNO byl stanoven podle usnesení vlády č. 114/2001 ze dne 7. února 2001 o Zásadách vlády pro poskytování dotací ze státního rozpočtu České republiky nestátním neziskovým organizacím ústředními orgány státní správy, které v příloze č. 1 obsahuje „Žádost nestátní neziskové organizace o dotaci ze státního rozpočtu“, ve znění usnesení vlády č. 621/2001 ze dne 20. června 2001. IS NNO v současné době obsahuje kromě jiného sekci Organizace, která slouží pro evidenci a zobrazování základních informací týkajících se nestátních neziskových organizací Kvůli nedostatečné legislativní opoře se IS NNO od svého vzniku potýká se dvěma hlavními problémy: Za prvé, neziskové organizace odevzdávají v rámci dotačního řízení informace poskytovatelům dotací prostřednictvím žádosti o dotaci. Poskytovatelé dotací však tyto informace ne vždy do informačního systému přepisují, a tak údaje za některé organizace zcela chybí, čímž se užitečnost informačního systému značně snižuje. Za druhé, informace o neziskových organizacích jsou do informačního systému zapisovány na základě podaných žádostí. Různé žádosti (podané například v různých letech) však často obsahují o jedné neziskové organizaci různé informace, a tak se stává, že informace o jedné organizaci se v informačním systému vyskytují vícekrát. Informace o jsou tak často neúplné, zastaralé a nepraktické, protože se obtížně vyhledávají.

IS CEDR III – Centrální evidence dotací ze státního rozpočtu

http://cedr.mfcr.cz/

Správce: Ministerstvo financí

Legislativa: Usnesení vlády č. 584/1997

Právní formy: OS, OPS, ND, NF, EPO

Informační systém CEDR (Centrální evidence dotací z rozpočtu) slouží jako podpůrný nástroj pro sledování, evidenci, vyhodnocení a kontrolu dotací poskytovaných ze státního rozpočtu. Skládá se z několika částí, které jsou podle svého určení provozovány u poskytovatelů dotací (resorty, agentury), v centru zpracování (MF) a na Ústředním finančním a daňovém ředitelství (ÚFDŘ), finančních ředitelstvích a okresních finančních úřadech. IS CEDR III (Centrální registr dotací) je systém, který

umožňuje předávání informací o dotacích, příjemcích a předpisech od poskytovatelů dotací (resorty) poskytovaných ze státního rozpočtu a v souladu se zákonem č.218/2000 Sb.

Živnostenský rejstřík

http://www.rzp.cz/

Správce: Ministerstvo průmyslu a obchodu

Legislativa: Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání

Právní formy: OS, OPS, EPO

Živnostenský rejstřík slouží k zobrazení veřejných informací o podnikatelských subjektech v ČR. Informace jsou rozděleny do dvou základních sekcí – vyhledání konkrétního subjektu se zobrazením jeho veřejných údajů a zobrazení ročních statistických informací o živnostenských oprávněních v rámci ČR. Veřejný web je doplněn odkazy na dohledání informací v obchodním rejstříku, informace pro podnikatele a průvodce pro ohlášení živnosti. Vzhledem k tomu, že řada občanských sdružení je držitelem živnostenského listu, obsahuje rejstřík rovněž údaje o těchto sdruženích.

3.2. Úroveň krajů

V rámci nižších územně správních jednotek existuje několik databází NNO. V rámci studie byly monitorovány kraje, ve kterých v posledních letech vznikaly komplexní databáze zejména v rámci realizace projektů ze strukturálních fondů. Konkrétně se jednalo o Společný regionální operační program (SROP), opatření 3.3. – Posílení kapacity místních a regionálních orgánů při přípravě a realizaci programů. Níže uvedené databáze fungují samostatně, jsou veřejně přístupné a často jsou administrovány samotnými krajskými úřady.

Databáze neziskových organizací působících ve Středočeském kraji

http://www.neziskovky.org

Správce: Olivova nadace ve spolupráci se Středočeským krajem

Databáze NNO Kraje Vysočina

http://www.partnerstvi-vysocina.cz/index.php?akce=nnov_db_nno

Správce: Krajský úřad Vysočina

Počet organizací: 1197

Databáze NNO Zlínského kraje

http://www.novastrategiezk.cz

Správce: Krajský úřad Zlínského kraje

Počet organizací: 770

Neziskové organizace Olomouckého kraje

http://www.uno-ok.cz/component/option,com_organizations/Itemid,69

Správce: Unie neziskových organizací

Počet organizací: 220

3.3. Ostatní státní subjekty

RES – Registr ekonomických subjektů

http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/registr_ekonomickych_subjektu

Správce: Český statistický úřad (ČSÚ)

Legislativa: Zákon č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě

Právní formy: OS, OPS, ND, NF, EPO

Zápis do registru má pouze evidenční význam. Ekonomické subjekty se do registru zapisují na základě údajů, které ČSÚ získal podle zvláštních zákonů nebo podle zákona o státní statistické službě. Registr se pravidelně aktualizuje a každé čtvrtletí jsou k dispozici informace o počtu evidovaných subjektů podle vybraných základních třídících hledisek. Téma neziskových organizací je obecně trvale sledováno ze strany ČSÚ. O neziskových organizacích jsou shromažďovány[8] tyto údaje:

- charakteristika organizace – vybrané ukazatele o organizaci;
- ukazatele o práci – počty zaměstnanců, dobrovolných pracovníků, mzdy aj.;
- finanční ukazatele ve statistickém členění

3.4. Nestátní subjekty

Katalog neziskovek

http://katalog.neziskovky.cz

Správce: ICN, o.p.s. / Neziskovky.cz

Legislativa: - (dobrovolný zápis)

Právní formy: OS, OPS, ND, NF, EPO

Počet organizací[9]: 865

Katalog neziskovek je komplexním, celostátním přehledem služeb a produktů, které poskytují české neziskové organizace. Je místem, kde má veřejnost příležitost vyhledat si potřebné služby nebo produkty. Katalog neziskovek tak je i marketingovým nástrojem pro neziskovky, které v něm nabízejí svoje produkty. Součástí systému je propojení s celostátní Evidencí nestátních neziskových organizací. Katalog nahradil v listopadu 2007 Databázi nestátních neziskových organizací v ČR, ve které v době jejího zrušení bylo cca 4 tis. záznamů NNO.

3.5. Rozsah poskytovaných informací

Přehledová tabulka sleduje komplexnost jednotlivých databází z hlediska struktury údajů v nich obsažených. Analýza je založena na údajích dostupných přes internetové rozhraní těchto databází dostupných pro veřejnost. Je pravděpodobné, že sledované informační systémy obsahují další, nepublikované údaje, ke kterým je však těžké se dostat (viz zmiňovaná interní databáze občanských

[8] v souladu s přílohou č. 1 k vyhlášce č. 470/2002 Sb., Roční výkaz neziskových institucí, NI 1b-01

[9] stav k 20. prosinci 2007

sdružení. Nejobsažnějšími databázemi se tak na základě srovnání jeví Evidence nestátních neziskových organizací a Informační systém nestátních neziskových organizací.

Databáze	ENNO	SOS	RPSS	IS NNO	CEDR III	ŽR	RES	KN
Zřizovatel	*MVČR*	*MVČR*	*MPSV*	*MVČR*	*MFČR*	*MPO*	*ČSÚ*	*ICN*
Název organizace (CZ)	A	A	A	A	A	A	A	A
Anglický název/zkratka	A	N	N	A	N	N	N	N
IČ	A	A	A	A	A	A	A	A
DIČ	A	N	A	N	N	N	N	A
Datum registrace	A	A	N	A	N	A	A	N
Datum zániku	N	A	N	N	N	N	A	N
Adresa	A	A	A	A	A	A	A	A
Kraj	A	N	N	N	N	N	A	A
Telefon	A	N	A	A	N	N	N	A
Fax	A	N	A	A	N	N	N	N
URL	A	N	A	A	N	N	N	A
E-mail	A	N	A	A	N	N	N	A
Kontaktní osoba								
Jméno	A	N	A	A	N	N	N	A
Funkce	A	N	A	A	N	N	N	A
Telefon	A	N	N	A	N	N	N	A
E–mail	A	N	N	A	N	N	N	A
Statutární orgán								
Jméno	A	N	N	N	N	N	N	N
Funkce	A	N	N	N	N	N	N	N
Telefon	A	N	N	N	N	N	N	N
E–mail	A	N	N	N	N	N	N	N
Číslo účtu	A	N	N	A	N	N	N	N
Měna	A	N	N	N	N	N	N	N
Poslání organizace	A	N	N	A	N	N	N	A
Oblasti činnosti	A	N	A	A	N	N	N	A
Cílové skupiny	A	N	A	N	N	N	N	N
Účast v sítích a střechách	A	N	N	N	N	N	N	N
Výroční zpráva	A	N	N	N	N	N	N	N

SOS	Seznam občanských sdružení	MV	Ministerstvo vnitra
RPSS	Registr poskytovatelů sociálních služeb	MF	Ministerstvo financí
IS NNO	Informační systém nestátních neziskových organizací	MPO	Ministerstvo průmyslu a obchodu
CEDR III	Centrální evidence dotací ze státního rozpočtu	ČSÚ	Český statistický úřad
ŽR	Živnostenský rejstřík	ICN	Informační centrum neziskových organizací
RES	Registr ekonomických subjektů	A	údaj je dostupný v databázi
KN	Katalog neziskovek	N	údaj není dostupný v databázi

3.6. Srovnání s ostatními typy neziskových organizací

Pro účely srovnání počítáme s vymezením nestátních neziskových organizací, kterého se drží Rada vlády pro nestátní neziskové organizace[10]. Jsou jimi kromě občanských sdružení následující právní formy: nadace, nadační fondy, obecně prospěšné společnosti a evidované právnické osoby. Tyto

[10] Rada vlády pro nestátní neziskové organizace (RVNNO) je stálým poradním, iniciativním a koordinačním orgánem vlády České republiky v oblasti NNO. Byla zřízena usnesením vlády z 10. června 1992 č. 428 jako Rada pro nadace, usnesením vlády z 30. března 1998 č. 223 byla poté transformována na Radu vlády pro nestátní neziskové organizace.

organizace o sobě poskytují řadu údajů povinně ze zákona a to jednak na samém počátku při své registraci a zápisu do příslušného rejstříku, tak poté v průběhu své činnosti. Údaje vyžadují a spravují jednotlivé k tomu pověřené státní orgány, které všechny shromažďované údaje nebo část z nich zpřístupňují ve veřejných rejstřících. Ve všech výše uvedených případech jsou tyto rejstříky a seznamy dostupné prostřednictvím internetu. Konkrétně se jedná o následující databáze:

Obchodní rejstřík
http://www.justice.cz
Správce: Ministerstvo spravedlnosti
Legislativa: Obchodní zákoník; zákon č. 227/1997 Sb., o nadacích a nadačních fondech;
zákon č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech
Právní formy: OPS, ND, NF

Rejstřík evidovaných právnických osob
http://www3.mkcr.cz/cns/
Správce: Ministerstvo kultury
Legislativa: zákon č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a
náboženských společností
Právní formy: EPO

V Obchodním rejstříku údaje čerpány z rejstříků, které vedu místně příslušné krajské soudy. Ve srovnání se Seznamem občanských sdružení obsahují oba rejstříky podstatně širší spektrum informací, které vycházejí zejména ze zakládacích listin a statutů organizací. Jsou v nich tak k dispozici konkrétní a aktuální informace o statutárních, dozorčích orgánech nebo o zakladatelích.

3.7. Vazby jednotlivých informačních systémů

Ministerstvo financí provozuje **ARES – Administrativní registr ekonomických subjektů**[11], jehož cílem je souhrnně zpřístupnit údaje z informačních systémů pro vedení registrů a evidencí veřejné správy ekonomických subjektech. Tento informační systém, který umožňuje vyhledávání nad ekonomickými subjekty registrovanými v České republice. ARES tak zprostředkovává zobrazení údajů vedených v jednotlivých registrech, ze kterých čerpá data (tzv. zdrojové registry). Narozdíl od obecně prospěšných společností, nadací, nadačních fondů a evidovaných právnických osob nejsou součástí tohoto systému informace o občanských sdruženích.

[11] Viz http://www.info.mfcr.cz/ares

4. DEFINICE BARIÉR A ZÁVĚREČNÁ DOPORUČENÍ

4.1. Definice bariér

Na základě sledování vývoje v oblasti nastavení informačních toků mezi občanskými sdruženími a veřejnou správou lze definovat několik bariér.

První z bariér vychází ze strany neziskového sektoru a je odpovědí na otázku, nakolik je tento sektor kontrolovatelný a řiditelný. Existuje mnoho neziskových organizací, občanských sdružení zejména, jež zastávají názor, že základním znakem neziskových organizací je právě neřiditelnost, jistá chaotičnost, svoboda aktivit a spontaneita jejich vzniku. Tyto podmínky je pak podle těchto organizací třeba pro existenci neziskového sektoru zachovat a bránit se přílišnému vymezování a omezování. Panuje přesvědčení, že rozumnou míru přehlednosti o aktuální podobě neziskového sektoru a jeho činnostech je možné dosáhnout použitím celé řady stávajících nástrojů, které jsou k dispozici, ale málo či špatně se využívají.[12]

Rovněž při vzniku nového občanské zákoníku, který by měl upravovat vznik a činnost občanských sdružení do budoucna panují v rámci neziskového sektoru rozličné představy. Převládá však názor, že pravidla platná pro neziskový sektor jako celek musí být maximálně obecná, aby nikoho neomezovala a případně neznevýhodňovala. Např. plošné zavedení rozsáhlých administrativních povinností pro všechny neziskové organizace by mohlo způsobit zánik stovek malých občanských sdružení a místních občanských iniciativ, které jsou pro životnost neziskového sektoru podstatné.

Jako druhou bariéru lze jmenovat absence strategie neziskového sektoru v ČR a s tím spojenou nízkou úroveň komunikace mezi jednotlivými orgány veřejné správy. Za všechny dva příklady:

a) Informační systém nestátních neziskových organizací (IS NNO) – databáze, o jejímž osudu se na úrovni ministerstev, RNNO a dalších subjektů jedná již více než pět let. Důkazem budiž zrušené výběrové řízení na provozovatele nebo současný stav, kdy provozovatelem je společnost TESTCOM, aniž by měla možnost zásahu do systému nebo práce na jeho rozvoji. Jedním z dílčích výsledků tohoto stavu je také vznik Evidence nestátních neziskových organizací, která opakovaně usiluje o podporu orgánů státní správy.

b) Povědomí o registru občanských sdružení – na základě dostupných informací počítá ministerstvo vnitra je zavedení rejstříku spolků jako veřejného rejstříku součástí připravovaného návrhu občanského zákoníku. Z tohoto důvodu také neuvažuje o zařazení přípravy novely zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, popř. nového zákona o spolcích, do legislativního plánu vlády. Nicméně z návrhu nového občanského zákoníku, který má v gesci ministerstvo spravedlnosti plyne, že zřízení registru spolků (občanských sdružení) přenechává zvláštním zákonům.

Výše uvedené příklady ilustrují skutečnost, že pokrok v oblasti zprůhlednění informací o občanských sdruženích vázne na nevyjasněnosti postoje veřejné správy a neustálém se vracení této problematiky na různé úrovně.

[12] viz např. příspěvek od Z. Drhové a L. Klvaňové na konferenci „Transparency of Procedures at Local Level“, konané v Ústí nad Labem ve dnech 26.-27. října 2006

4.2. Konkrétní doporučení

Nachovaná doporučení jsou definována s ohledem na situaci, ve které se stávající informační zdroje o občanských sdružení nachází a berou v potaz současné legislativní a politické okolí, ve kterém se neziskové organizace pohybují. Níže uvedená doporučení vycházejí rovněž ze závěrů dílčích studií, použitých pro tuto analýzu.

Na nutnosti zřízení veřejně přístupného rejstříku občanských sdružení obsahujícího podstatné údaje o těchto subjektech se shoduje drtivá většina zástupců neziskových organizací, ale i veřejné správy.

Vhodné by bylo zřídit veřejně přístupný, přehledný rejstřík občanských sdružení, obsahující hlavní podstatné údaje o nich. Podle názoru P. Kužvarta[13] by v listinné a elektronické podobě s možností dálkového přístupu měly být v rejstříku sdružení tyto (a žádné další) listiny a údaje:

- žádost o registraci,
- registrované stanovy,
- všechny změny stanov vzaté postupně registračním úřadem na vědomí,
- aktuální sídlo (pokud není ve stanovách), případně přehled všech sídel předchozích,
- jmenovité aktuální i všechna předchozí složení statutárních orgánů s uvedením bydliště a data narození fyzických osob s uvedením od kdy do kdy vykonávali funkci (v listinné podobě i doklad o jejich řádném ustanovení podle stanov).

Centrum pro výzkum neziskového sektoru (CVNS) ve své studii o výročních zprávách[14] navrhuje zavést plně funkční informační systém o neziskových organizacích. Předpokladem pro jeho zavedení je podle CVNS existence jednotného hospodářského registru, který by vyřešil základní problémovou otázku spočívající v nevhodné registraci a evidenci občanských sdružení. Na jeho základech pak může být vystavěn informační systém, který by sloužil několika funkcím zároveň. Takovými funkcemi může být například provázanost informací v hospodářském registru s oborovými registry (např. registr poskytovatelů sociálních služeb, evidence veřejných sbírek, seznam organizací akreditovaných k výkonu dobrovolnické služby) tak, jak je tomu dnes v případě informačního systému ARES. Dále je možné přidat po vzoru současného přístupu do obchodního rejstříku náhled do sbírky listin, informační systém by mohl sloužit také daňovému a dotačnímu řízení, pro účely statistického zjišťování či pro prezentaci a komunikaci samotných neziskových organizací.

Největší problém, který se v současné době na řeší je, zda vytvořit úplně nový registr, nebo navázat na některou ze stávajících databází. Odborná veřejnost[15] se přiklání spíše ke druhé variantě. Nelze předpokládat, že veřejně ne zatím dostupná kompletní interní databáze občanských sdružení na ministerstvu vnitra bude pro účely veřejného registru vhodná, jelikož zcela jistě neobsahuje např. údaje o statutárních orgánech, aktuální kontaktní údaje apod. Jako vhodným řešením se jeví využít stávající Evidenci nestátních neziskových organizací, která také za podobným účelem byla v roce 2006 zakládána tehdejším ministerstvem informatiky. Struktura údajů v ní použitá je k dispozici

[13] viz použité informační zdroje č. 7
[14] viz použité informační zdroje č. 5
[15] např. pracovní skupina pro přípravu databáze nestátních neziskových organizací založená v listopadu 2007 při RVNNO

v příloze této studie a v zásadě se v ní odráží požadavky ze strany neziskových organizací i státní správy (ministerstvo informatiky tvořilo databázi ve spolupráci s CVNS a ICN). Jediné, co databáze prozatím neobsahuje je možnost uložení listin typu žádosti o registraci nebo stanov.

Otázkou zůstává, zda by se měl povinnost registrace v databázi týkat všech občanských sdružení. S tím dále souvisí otázka změny legislativy v oblasti daňových výhod pro sdružení včetně návaznosti na povinnost zveřejňování výročních zpráv. Nejen s ohledem na výše uvedené obavy v neziskovém sektoru o přílišnou administrativu se nabízí následující řešení. Vedle obecného registru občanských sdružení, který by obsahoval údaje, jež jsou už nyní k dispozici v Seznamu občanských sdružení, by existoval rozšířený registr pro sdružení jež využívají daňových výhod. Tato sdružení by měla rovněž povinnost zveřejňovat pravidelně výroční zprávu prostřednictvím rejstříku.

Nesporné výhody zavedení tohoto systému ilustruje rovněž zmiňovaná studie CVNS o výročních zprávách, kde autoři tvrdí, že by podobná opatření navíc nesporně zefektivnila systém získávání a zejména zveřejňování informací o hospodaření neziskových organizací s veřejnými prostředky. Znamenala by úsporu nejen pro orgány veřejné moci disponující obrovským množstvím informací o občanských sdruženích, které však jsou uloženy na jednotlivých úřadech a nejsou dále předávány pro potřeby jiných orgánů, ale také pro samotná sdružení, která by musela vyplňovat pouze jeden výkaz pro řadu správních řízení. Podle CVNS je však zavedení podobného systému dále podmíněno existencí funkčního hospodářského registru a rozsáhlou změnou řady předpisů, mj. statusových norem, daňových zákonů, rozpočtových pravidel a zásad vlády pro poskytování dotací neziskovým organizacím.

POUŽITÉ INFORMAČNÍ ZDROJE

1. ADAMEC, Jaromír; ROSENMAYER, Tomáš; RŮŽIČKOVÁ, Růžena. Rozbor ustanovení týkajících se výročních zpráv neziskových organizací v současných právních předpisech.
2. ČERNOHOUS, Pavel. Jak založit občanské sdružení : separát vydaný v rámci projektu právní podpory občanských sdružení finančně podpořeného nadací Open Society Fund, Praha a Ministerstvem životního prostředí. Praha : 2002. 28 s.
3. Dosavadní stav v oblasti zpřehledňování fungování neziskového sektoru v České republice : se zvláštním důrazem na prevenci jeho zneužívání pro účely financování terorismu, dalších forem logistické podpory terorismu a jiných forem hospodářské trestné činnosti. Ministerstvo vnitra, odbor bezpečnostní politiky. Praha, 2006. 15 s.
4. Návrh občanského zákoníku: verze 03.06.2007. 914 s. Praha : Dostupný z WWW: http://portal.justice.cz/ms/ms.aspx?o=23&k=381&j=33&d=40461.
5. Koncepce zveřejňování výročních zpráv neziskovými organizacemi. Brno: CVNS. Dostupný z WWW: http://www.e-cvns.cz.
6. KUBÁŇOVÁ, Markéta. Transparentnost fungování a hospodaření nevládních neziskových organizací. Dostupný z WWW: http://www.vitaova.cz/transparentnost/.
7. KUŽVART, Petr. K terorismu a transparentnosti environmentalistických NNO. 2006. Dostupné z WWW: http://vitaova.cz/transparentnost/clanek.asp?ID=214.
8. Revize informačního obsahu IS NNO. Brno: CVNS. (Interní nepublikovaný materiál)
9. TELEC, Ivo. Spolkové právo. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 1998. xix, 254 s. (Právo a hospodářství). ISBN 80-7179-194-6.
10. Transparency : sborník k příležitosti konference v rámci programu „Transparency of Procedures at Local Level“. Ústí nad Labem, 26.-27. října 2006. Podnos, 2006. ISBN 80-239-7873-X. Dostupný z WWW: http://podnos.aid.cz.
11. Zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů.

POUŽITÉ ZKRATKY

ARES	Administrativní registr ekonomických subjektů
CEDR III	Centrální evidence dotací ze státního rozpočtu
CVNS	Centrum pro výzkum neziskového sektoru
ČSÚ	Český statistický úřad
EPO	evidovaná právnická osoba
ICN	Informační centrum neziskových organizací
IS NNO	Informační systém nestátních neziskových organizací
KN	Katalog neziskovek
MF	Ministerstvo financí
MPO	Ministerstvo průmyslu a obchodu
MV	Ministerstvo vnitra
ND	nadace
NF	nadační fond
NNO	nestátní nezisková organizace
OPS	obecně prospěšná společnost
OS	občanské sdružení
RES	Registr ekonomických subjektů
RPSS	Registr poskytovatelů sociálních služeb
RVNNO	Rada vlády pro nestátní neziskové organizace
SOS	Seznam občanských sdružení
ŽR	Živnostenský rejstřík

PŘÍLOHA – NÁVRH REGISTRAČNÍHO FORMULÁŘE

Základní kritérium – organizace vlastní IČ *(pro definování nutnosti registrovat se jako samostatný subjekt – pro případy organizačních složek a poboček organizací)*

POVINNÝ ÚDAJ NEPOVINNÝ ÚDAJ ALESPOŇ 1 MOŽNOST

Informace o organizaci:

Název organizace (česky)

Název organizace (anglicky)

Zkratka názvu organizace

IČ

DIČ

Právní forma *(možnost výběru)*
- Občanské sdružení
- Obecně prospěšná společnost – *ověřovat v obchodním rejstříku*
- Nadace – *ověřovat v obchodním rejstříku*
- Nadační fond – *ověřovat v obchodním rejstříku*
- Evidovaná právnická osoba – *ověřovat v registru Ministerstva kultury*
- Organizační složky sdružení
- Zájmová sdružení právnických osob

Datum vzniku

Datum zániku

Informace o činnosti organizace:

Poslání organizace *(max. 250 znaků)*

Oblasti činnosti organizace *(možnost výběru položek, max. 3)*
- Kultura a umění
- Sport a rekreace
- Vzdělávání a výzkum
- Zdraví
- Sociální služby
- Ekologie
- Rozvoj obce (komunity) a bydlení
- Ochrana práv a obhajoba zájmů
- Organizování činností
- Náboženství
- Mezinárodní aktivity
- Jiná oblast

Cílové skupiny organizace *(možnost výběru položek, max. 3)*
- Děti do 18 let
- Mládež do 25 let
- Rizikové skupiny dětí a mládeže
- Senioři
- Osoby se zdravotním postižením
- Osoby v sociální nouzi
- Příslušníci národnostních menšin
- Romská komunita
- Osoby ohrožené drogami a na drogách závislé
- Uprchlíci, cizinci
- Krajané
- Obyvatelé venkova
- Jiné

Kontaktní informace:

Ulice
Číslo popisné
PSČ
Městská část
Část obce
Obec
Kraj
Telefon
Fax
URL
E-mail

Kontaktní osoba: *(možnost několika – max. 3) při shodě s osobami uvedenými ve statutárním orgánu je tato položka nepovinná*

Titul
Jméno
Příjmení
Titul
Funkce
Telefon
E-mail

Statutární orgán: *(možnost několika – max. 9, provázání s Obchodním rejstříkem)*

Titul
Jméno
Příjmení
Titul
Funkce
Telefon
E-mail

Bankovní účet organizace:

Číslo účtu
Kód banky
Měna

Další informace: (max. 250 znaků)

Účast v sítích a střechách

Výroční zpráva: *(možnost uploadu)*

Výroční zpráva za rok …