

EKONOMIKA NADAČNÍCH SUBJEKTŮ: DVĚ ÚVAHY NA ZÁVĚR

Miroslav Pospíšil, Tomáš Rosenmayer, Centrum pro výzkum neziskového sektoru

Výzkum ekonomiky nadací a nadačních fondů, které Centrum pro výzkum neziskového sektoru (CVNS) provedlo společně s Fórem dárců v letech 2003-2004 a jehož výsledky jsme v několika posledních číslech Grantisu představili čtenářům, byl teprve první sondou do dané problematiky. Takový první průzkum v dosud neprobádané oblasti přináší vždy pouze dílčí výsledky. Musí se totiž kromě základní snahy zmapovat novou oblast vypořádat také s novými koncepčními a teoretickými otázkami, s dosud nevyzkoušenými metodickými postupy i s praktickými problémy dostupnosti a spolehlivosti zdrojů dat. Domníváme se však, že už první výsledky našeho výzkumu stojí za pozornost a že poskytují dostatek materiálu k analýzám a podnětů k zamyšlení. O stručnou analýzu některých nejdůležitějších poznatků se pokoušíme v dnešním příspěvku, jímž celou sérii článků na téma ekonomika nadačních subjektů uzavíráme. Bylo by jistě ideální, kdyby další týmy a jednotlivci analyzovali jiná témata a nabídli jiné interpretace. Materiál k tomu najdou především v závěrečné zprávě výzkumného projektu Ekonomika nadačních subjektů, kterou zájemcům na požádání rádi zašleme anebo ji najdou volně ke stažení na našich webových stránkách www.e-cvns.cz.

Dva problémy

V této analýze se budeme zabývat především dvěma zjištěními, na něž jsme upozornili v předchozích článcích. Vybrali jsme je proto, že nejlépe vypovídají o rozporu mezi platnou nadační legislativou a existující nadační praxí, jak se vyvinula od počátku devadesátých let dodneška, a také proto, že mají přímý vztah k aktuální diskusi nad ustanovením fundací v navrhovaném znění nového občanského zákoníku. Jedná se o tato zjištění:

- 1) **České nadační subjekty jsou příliš malé.** Nedostatečná výše jejich majetku jim nezaručuje to nejdůležitější – stabilní a nezávislý zdroj příjmů v budoucnu.
- 2) **České nadační subjekty se chovají spíše jako korporace.** Rozhodujícím faktorem jejich činnosti není účel, pro který byly zřízeny, ale nutnost získávat každoročně takovou výši nadačních darů z externích zdrojů, aby byla zachována jejich existence. Poskytování nadačních příspěvků je pak často více závislé na vůli dárce, než na původním účelu, pro který byl nadační subjekt založen.

Obě tyto skutečnosti jsou zapříčiněny dosavadním vývojem nadačního sektoru u nás. **Většina českých nadačních subjektů nevznikla typickým nadačním aktem**, tedy darováním majetku na určený účel, který by měl zůstat definujícím znakem nadace po celou dobu jejího trvání. V 90. letech u nás vznikaly nadace především díky nadšení lidí, kteří pocítovali nutnost řešení nějakého palčivého společenského problému a na takovou činnost se snažili získat peníze. Na tomto převažujícím způsobu zakládání českých nadačních subjektů nic nezměnila ani nová právní úprava přijatá v roce 1997.¹

Současný stav rovněž ovlivňuje nevyhovující **legislativní úprava nadačních subjektů**. Až do konce roku 1997 upravovalo fungování nadací provizorně několik ustanovení hospodářského a posléze občanského zákoníku, jež přispěla k mylnému chápání nadací jako korporací. Ani nový zákon z roku 1997 však úplně nerespektuje základní principy fungování nadačních subjektů jako sdružení majetku pro určený účel. Již v roce 1998 profesori Hurdík a Telec upozorňují: „Zákon zjevně koncipuje právní podobu a právní režim nadací a nadačních fondů podle vzoru právnických osob korporativní právní povahy a při jejich právní úpravě zastává výrazně liberální přístupy. Takto vzniklý právní model nebere na vědomí fakt, že podstatou existence nadace a nadačního fondu jako samostatných právnických osob je vůle

¹ POSPÍŠIL, M. Fiasko nadačního zákona? Část 1. *Grantis*, 2003, roč. 11, č. 1, s. 4-5.
POSPÍŠIL, M. Fiasko nadačního zákona? Část 2. *Grantis*, 2003, roč. 11, č. 2, s. 4-5.

zřizovatele, který zásadně se vznikem nadace ztrácí svou imanentní vazbu na chování vzniklé právnické osoby.²

Výše uvedená dvě zjištění nás dále vedou k následujícím širším úvahám:

Úvaha první, převážně ekonomická

Z povahy nadací vyplývá, že **nejdůležitějším zdrojem jejich prostředků by měl být jejich majetek**. Ten nejen jako jediný poskytuje nadacím trvalý a spolehlivý přísun peněz, ale především jim zaručuje to nejcennější, čím se nadace liší od jiných finančních zdrojů, totiž nezávislost. Pravděpodobně to bude znít jako klišé, ale nadační subjekty³ by se měly pokusit majetek budovat, jakkoli je to velice obtížné. Budovat majetek lze třemi způsoby:

(1) **Získáváním majetku přímo do nadačního jmění**. Tento způsob je nejvíce nasnadě, je nejlogičtější, avšak praktické vědí, že je velmi obtížně proveditelný. Po ukončení distribuce finančních prostředků z Nadačního investičního fondu je velmi nepravděpodobné, že by nadace mohly touto cestou získat další významnější prostředky.

(2) Tzv. „**odloženou spotřebou**“. Získané prostředky nejsou ihned spotřebovány, nýbrž jsou uloženy do nadačního jmění a použity ke kumulaci majetku. K poskytnutí nadačních příspěvků nebo realizaci vlastních projektů dochází teprve ve chvíli, kdy nahromaděný majetek přináší dostatečné výnosy.

(3) **Slučováním**. Řada nadací dnes taktak přežívá s nízkým majetkem, často jen v minimální, zákonem požadované výši půl milionu korun. Sloučení je jistě pro každý nadační subjekt obtížným rozhodnutím, ale je to ekonomická nutnost, neboť dnešní výše transakčních nákladů na každou korunu, kterou nadační subjekt vydává v podobě grantů nebo realizace vlastních projektů, je dlouhodobě neobhajitelná. Transakční náklady musí přitom vynakládat každý, byť sebemenší subjekt, i když jsou skryty v dobrovolné práci nebo v nákladech zřizovatelů.

Má-li dojít k systematickému zvyšování nadačního majetku, musí se **zvýšit objem prostředků proudících nadačním subjektům od soukromých osob**. Nejlepší cesta, jak si na svou stranu naklonit potencionální dárce, je samozřejmě důvěryhodnost. Tím neříkáme nic nového. Jakoby však českým nadačním subjektům stále chyběla vůle společně pracovat na zvýšení důvěryhodnosti celého sektoru. Kolikrát se již na veřejnost dostaly zprávy o nekalém jednání některých nadačních subjektů! Nikdy se však neobjevila bezprostřední reakce, která by veřejnost přesvědčila, že ostatní nadační subjekty se od takového nekalého jednání distancují. Každý špatný příklad, každý nepotrestaný čin zůstane v paměti veřejnosti a klesá tak její důvěra v celý nadační sektor. Zvýšení důvěryhodnosti by bezesporu přispěla jak dlouhodobá spolupráce s komorou auditorů či s rejstříkovými soudy (která již dnes pomalu začíná), tak i pravidelné publikování a prezentace údajů o nadačních subjektech, především v jejich výročních zprávách, ale i jinými způsoby, např. v souhrnných publikacích o grantových nadačních subjektech a udělených grantech (třeba na základě jednotné databáze grantů podle vzoru European Foundation Centre⁴).

Úvaha druhá, převážně legislativní

Nadace má dva základní definiční znaky: majetek a účel. Takovému definičnímu vymezení v současné době v našem právním prostředí vyhovují dvě právní formy, a v návrhu znění nového občanského zákoníku dokonce tři: nadace, nadační fondy a ústavy. Je takové rozlišování opodstatněné a užitečné?

² HURDÍK, J., TELEČEK, I.: *Zákon o nadacích a nadačních fondech. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 1998. str. XXXVII.

³ Máme zde na mysli existující nadace. Nové nadace by již bezpochyby neměly být zakládány jinak, než jako dostatečně velká sdružení majetku.

⁴ Viz dokument umístěný na adrese http://www.efc.be/ftp/public/eu/eurweb/efc_classificationssystem.pdf

Rozdíl mezi nadací a ústavem je v novém znění občanského zákoníku dán **způsobem, kterým subjekt dosahuje naplnění svého účelu**. Jedná se buď o poskytování nadačních příspěvků třetím osobám (nadace) nebo poskytování služeb za předem stanovených a pro každého rovných podmínek (ústavy). Nemá však takové rozhodnutí o **způsobu použití majetku** náležet samotnému zřizovateli subjektu? Vyčlení-li zřizovatel část svého majetku jako nadání a určí-li pro toto nadání účel, k němuž má být majetek nebo jeho výnosy používány, je nadace dostatečně definována. Způsob naplnění účelu je druhotný a nevyžaduje podle našeho mínění existenci oddělené právní formy. Neměl by se zákon spíše zaměřit na odpovědnost správních orgánů pro případ, že by se svým chováním odklonily od původního účelu? Právě ochrana účelu, pro který byla nadace založena, je podle našeho názoru v současném zákonu upravena nedostatečně.

Odlišení nadací a nadačních fondů je dáno existencí či neexistencí nadačního jmění (v návrhu občanského zákoníku „nadačního kapitálu“) v **minimální výši 500 tis. Kč**. Proč je vlastně hranice stanovena tak nízko, říkáme si. Je přece jasné, že dostatečná výše majetku přinášející každoročně prostředky jak pro provoz nadace, tak pro poskytování nadačních příspěvků začíná v dnešní době v oblasti přibližně 20-30 milionů Kč. Proč ale opět omezovat možnost založení nadace a tím i vůli zřizovatele nějakou hranicí? Úspěšná nadace může vzniknout i z menšího počátečního vkladu a naopak, ani minimální hranice nezaručuje úspěch, což dokazují dvě třetiny nadací s nadačním jměním pod 2 miliony Kč.

Zrušením minimální hranice nadačního jmění pak může dojít také ke zrušení nadačního fondu jako právní formy. V existenci dvou právních forem nadačních subjektů a v jejich nevyhovujícím odlišení spatřujeme hlavní slabinu současné úpravy zákona o nadacích a nadačních fondech. Má-li vedle nadace, jejíž zřízení i provoz jsou poměrně náročné a nákladné, existovat další nadační subjekt, je absurdní, aby jeho zřízení bylo podrobeno stejně složitě proceduře a jeho provoz vyžadoval stejně vysoké transakční náklady.

Přítomnost možnost existence jednodušší právní formy pro sdružení majetku nevyklučujeme, pocítujeme ji dokonce jako potřebnou a užitečnou: hovoří pro ni ostatně také existence mnoha set „nesamostatných“ nadačních fondů a nadací, přidružených k nejrůznějším institucím.⁵ Pro její ustavení vidíme několik možných cest. Líbí se nám myšlenka obsažená v navrhovaném znění nového občanského zákoníku, která se týká přidruženého fondu. Možnost založení takového fondu by však neměla příslušet výlučně nadacím. Jak ukazuje praxe při zakládání nadačních fondů školami nebo nemocnicemi, bylo by užitečné, kdyby takový přidružený fond mohly zřizovat i jiné instituce než nadace. Zajímavá by jistě byla také povinnost zřídit tzv. sbírkový fond v případě uspořádání veřejné sbírky. Fondy by také mohly být zakládány jen na dobu určitou, podobně jak jsou ustanoveny v rakouském, našemu prostředí asi historicky nejbližším právu.

Závěr

Český nadační sektor stojí před výzvou obstát ve své roli i bez přispění zahraničních dárců. K tomu mu bude potřeba pomoci vytvořením příznivých podmínek a příprava nového občanského zákoníku je jednou z příležitostí jak toho dosáhnout.

Bohužel, navrhované znění občanského zákoníku dosavadní nešvary nadační legislativy neodstraňuje. Zbytečně ustanovuje pro sdružování majetku tři odlišné právní formy. Nadměrně omezuje svobodnou vůli zřizovatelů a činnost nadací bezpočtem ustanovení, které nadacím předepisují, jak mají organizovat svůj život. Je zbytečně podrobné, snaží se regulovat každý detail nadační činnosti. (Odmítáme uvěřit tomu, že problematiku nadací je nutné upravovat pomocí 91 paragrafů, jak je to v současném návrhu!) V důsledku snahy o

⁵ Téměř jedna polovina nadací a tři čtvrtiny nadačních fondů. Blíže viz POSPÍŠIL, M. a ROSENMYER, T. Typologie nadačních subjektů. *Grantis*, 2004, roč. 12, č. 12, s. 4-5.

nadměrnou regulaci a detailnost se i v novém občanském zákoníku mají znovu objevit takové neblaze proslulé perly dosavadní úpravy jako předepsaný počet členů správní rady, nesmyslné „pravidlo pro omezení nákladů na správu nadace“ nebo vyloučení možnosti vydávat prostředky na něco jiného než na nadační příspěvky či náklady spojené se správou.

Domníváme se, že přístup zákona by měl být přesně opačný: Při přísném splnění základních požadavků, jakými jsou ochrana účelu, vnější atributy právnického subjektu nebo reportovací povinnost, by nově navržená legislativa měla svobodu rozhodování a konání rozšiřovat, ne omezovat, a pro účinnou nadační činnost by měla vytvářet příznivé podmínky, ne ji dusit předepisováním nesplnitelných požadavků. Pro sdružení majetku by podle našeho názoru stačila jedna právní forma: nadace. Má-li být ustavena i jiná právní forma, a praxe takovou potřebu naznačuje, měla by být postavena na jiných principech, jakými jsou jednoduchý vznik, existence na dobu určitou či právní nesamostatnost.