

Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA

Fundatio Europea: Quo vadis? Souhrnná zpráva o konání diskuse u kulatého stolu

Dne 5. září 2014 se do Brna sjeli odborníci na nadační právo z Belgie, Nizozemí, Itálie, Irska, Maďarska, Slovenska a České republiky, aby diskutovali o budoucnosti nadačního práva v rámci sjednocené Evropy a návrhu nařízení Rady o statutu evropské nadace (FE).

Diskuse u kulatého stolu nazvaná *Fundatio Europea: quo vadis?* byla organizována Právnickou fakultou Masarykovy univerzity v Brně v prostorách Kanceláře veřejného ochránce práv, jako součást plnění projektu „Právo do praxe, praxe do práva – partnerství pro užší sepětí výzkumu a praxe“, reg. č. projektu CZ.1.07/2.4.00/31.0146, který byl v letech 2013 a 2014 realizován tímto akademickým pracovištěm.

Vymezení tématu diskuse

V únoru 2012 Evropská komise představila návrh nařízení Rady o statutu evropské nadace (FE),¹ dále jen „*Fundatio Europea*“ (či „FE“), na jehož základě se uvažuje o zavedení nové právní formy právnické osoby, upravené evropským právem. Vedle již existujících forem „evropských právnických osob“, zakládaných především za účelem podnikání, by však měl být účel *Fundatio Europea* nevýdělečný, respektive zaměřený k podpoře obecného blaha.

Od zavedení této nové formy si Evropská komise slibuje nejen posilování příznivého a stabilního prostředí pro fungování nadací napříč evropským kontinentem, ale i akceleraci podpory veřejně prospěšného sektoru v rámci Evropské unie. Dalším motivačním faktorem je taktéž snaha o odstraňování bariér, které brání přeshraniční spolupráci nadačních a jim podobných subjektů, zejména v oblasti výzkumu, zdravotnictví a kultury. Zároveň se očekává, že by zavedením této nové právní formy mohlo dojít ke snížení transakčních nákladů přeshraničně působících nadací a celkovému zvýšení právní jistoty.

Navíc by mohla *Fundatio Europea*, díky své „evropské image“, zajistit nadacím určitou formu propagace, zvýšit jejich atraktivitu a akceschopnost, a tím přilákat více zdrojů financování pro obecné blaho.

Na rozdíl od práva obchodních korporací, pro něž dnes na evropské úrovni existuje kromě „evropských“ forem (*Societa Europea*, Evropské zájmové hospodářské sdružení, Evropská družstevní společnost) přijata i řada dalších společných pravidel (především ve formě evropských směrnic), kterými se dlouhodobě snaží eliminovat případné překážky volného pohybu osob a kapitálu v rámci EU, nadační právo takovou jednotící linii, respektive „harmonizaci“ postrádá.

Nadace totiž stály poměrně dlouhou dobu bez povšimnutí mimo „main-stream“ unijních politik a zájmů, a to až do chvíle, než byla působnost evropského práva i pro oblast nadací navíc dovozena judikaturou Soudního dvora EU.

Nejprve se tak stalo v rozhodnutí ve věci *Centro di Musicologia Walter Stauffer v. Finanzamt München für Körperschaften* (2006),² ve které byla řešena související problematika volného pohybu kapitálu a svoboda usazování nadací, a následně pak ve věci *Persche Hein Persche v.*

¹ Návrh nařízení Rady o statutu evropské nadace (FE), COM (2012) 35 final, viz <http://ec.europa.eu/internal_market/company/eufoundation/index_en.htm>, citováno 20. 9. 2014.

² Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 14. 9. 2006, Case 386/04.

Finanzamt Lüdenscheid (2009).³ Po té následovaly další rozhodnutí v podobném duchu, např. rozhodnutí ve věci *Missionwerk Werner Heukelbach v. Belgie* (2011), rozhodnutí *Scheuenemann v. Finanzamt Bremenhaven* (2012),⁴ či rozhodnutí *Evropská komise vs. Rakousko* (2011).⁵

Přeshraničně působícím nadacím v Evropě tak svítla naděje na lepší budoucnost a méně bariér pro jejich působení. V praxi se však ukazuje, že i když byla svoboda usazování a svoboda volného pohybu kapitálu pro nadace SDEU stvrzena a většina členských států uvedla především (prozatím) své daňové předpisy do souladu s tímto trendem, v aplikační praxi se ukazují značná omezení a limity.⁶

Jedním z nejsilnějších argumentů pro zavedení „nové“ a „jednotné“ úpravy *Fudatio Europea* je právě různost koncepčních uchopení nadačního práva v Evropě, neboť rozdíly jsou skutečně někdy až „propastné“.⁷

I když jsou zkušenosti s již zavedenými „evropskými“ formami⁸ (typu SE, SCE apod.) z podnikatelské sféry někdy považovány za spíše „rozpačité“,⁹ neboť jich není využíváno v rozsahu, jaký by původně Evropskou komisí, lze mít za to, že právě s ohledem na dosud „neunifikované“ nadační právo v Evropě, by mohla *Fudatio Europea* fungovat jako skutečná a potřebná alternativa k národním úpravám, která cílí na poměrně úzce vymezenou, ale velmi důležitou výšeč nadační sféry – veřejně prospěšné nadace s přeshraničním prvkem.

Pro jednotný přístup hovoří dnes i fakt, že taktéž zakládání a fungování nadací je ovlivňováno zvýšenou mobilitou osob, zájmem na řešení globálních či regionálních problémů, bez ohledu na hranice států. Jejich aktivity však jsou často nepřiměřeně „zatěžovány“ aplikací různých (národních) pravidel (právních, daňových), což nadacím zvyšuje administrativní náklady související se zakládáním poboček, využíváním právního poradenství, plněním požadavků stanovených vnitrostátními předpisy, jakož i jazykovými bariérami.

Proto právě pro nadace, které působí přeshraničně, by mohla být forma *Fundatio Europea* největším přínosem, zejména co se týče jejich „uvěřitelnosti“ či „důvěryhodnosti“ a prestiže. Předpokládá se, že možnost vystupovat pod jednotným a celoevropsky známým označením („FE“) zvýší šanci na získání podpory od zahraničních, respektive nadnárodně působících subjektů (včetně mimoevropských), které často odrazuje nedůvěra v „cizí“ národní právní úpravu. S ohledem na přetrvávající finanční krizi a postupné „vysýchání“ veřejných zdrojů na podporu obecného blaha, je proto třeba vítat každou možnost zapojení soukromých osob při podpoře obecného blaha.

Cílem návrhu nařízení tedy není harmonizovat vnitrostátní právní úpravu v jednotlivých členských státech. Návrhu naopak respektuje jednotlivé právní řády členských států tím, že zavádí novou „mimoběžnou“ právní formu evropské nadace, která může být využita jako alternativa ke stávajícím národním úpravám nadací.

³ Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 27. 1. 2009, Case C-318/07.

⁴ Rozsudek soudního dvora Evropské unie ze dne 19. 7. 2012, Case C-31/11.

⁵ Rozsudek soudního dvora Evropské unie ze dne 16. 6. 2011, Case C-10/10.

⁶ Viz komparativní studie vydaná EFC, Von HIPPEL, T. Taxation of cross-border filantropy in Europe after Persche and Stauffer, From landlock to free movement. EFC, 2014, dostupné též z: <http://www.efc.be/programmes_services/resources/Documents/TGE-web.pdf>, citováno 20. 9. 2014.

⁷ Srovnáme-li např. velmi liberální přístup zvolený v Nizozemí s rigidní úpravou určující na Slovensku.

⁸ Existující typy evropských právnických osob: SE z roku 2001 a SCE z roku 2003. Naproti tomu evropský spolek (EA) byl „uložen k ledu“ v roce 2006, idea zavedení společné Evropské soukromé společnosti (SPE) se (prozatím) tak trochu rozplynula v roce 2014, a to především zásluhou Německa. Novinkou je návrh směrnice o jednočlenné společnosti (SUP), která byla naopak představena v roce 2014, avšak i tento počín je přijímá poměrně „chladně“ a její osud (i případná budoucí využitelnost) bude záviset na řadě faktorů.

⁹ Viz např. vyjádření L. Hammer-Jaspersenna, na ERA konferenci nazvané „New legal form for European Philantropy“, konané v Bruselu v říjnu 2012, v jeho příspěvku *The FE in the light of the development of European Company Law: Lessons from the SE, SCE and SPE*.

K průběhu jednání u kulatého stolu

Celým jednáním u kulatého stolu v Brně se táhla, jako červená nit, snaha hledat odpověď na otázku, zda je přijetí konceptu *Fundatio Europea* vhodným řešením, zda již uzrál čas pro přijetí evropského nařízení o FE a kde je třeba návrh ještě dopracovat.

Diskusi u kulatého stolu zahájila *Kateřina Ronovská* z Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, která i celé jednání řídila. K dalším diskutujícím, kteří přijali pozvání a připravili úvodní příspěvky pro nastínění tématu, patřili:

Hanna Surmatz z Evropského centra nadací v Bruselu (Belgie), která je největší a nejaktivnější asociací nadací v Evropě, *Corrado Malberti* (Itálie), který aktuálně působí v současnosti na Právnické fakultě University of Luxembourg a zabývá se nadačním a korporáčním právem, *Oonagh Breen* z School of Law Sutherland School of Law v Dublinu (Irsko), která se věnuje „charity law“ v komparativních souvislostech, *Wino van Veen* z Vrije Universiteit, Amsterdam (Nizozemí), který se zaměřuje na právo osob v právním smyslu a prof. *Zoltán Cseh*i, vedoucí katedry soukromého práva z Budapešti (Maďarsko).

Mezi hosty a dalšími diskutujícími byli i *Zuzana Magurová* z Ústavu štátu a práva SAK (Slovensko), *Klára Šplíchalová* z Fóra dárců, *Ivo Telec* z Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci, *Andrea Bartíková* z Nadace Partnerství, *Vít Zvánovec* z Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, *Stanislav Kouba* z Ministerstva financí České republiky a další zástupci z řad studentů českých právnických fakult a odborné veřejnosti. Celé jednání bylo vedeno v anglickém jazyce.

Hanna Surmatz (Belgie) na úvod označila Brno za „centrum diskusí o nadacích“. V roce 2013 totiž byla nadačnímu právu věnována mezinárodní vědecká konference *Metamorphosis of Foundation Law in Europe*, kterou navštívilo bezmála 50 zájemců z řad akademiků i odborné veřejnosti cca 10 evropských zemí.

Dále uvedla, že návrh nařízení o FE byl diskutován v průběhu uplynulého desetiletí na mnoha politických i nepolitických fórech. Potřebnost evropské „právní osoby“ v oblasti nadačního práva je zjevná. Podle odhadů *European Foundation Centre* je v Evropské unii registrováno asi 100 000 veřejně prospěšných nadací nebo obdobných entit, které zaměstnávají více než 1 000 000 zaměstnanců na plný úvazek, a podílí se cca 13 % na celkovém ekonomickém obratu.

I v České republice tento sektor taktéž roste a bude zajímavé sledovat, jakým směrem se bude ubírat po změnách v nadačním právu, které s sebou přinesl nový občanský zákoník od 1. 1. 2014. Dalším trendem je internacionalizace a přeshraniční spolupráce nadací. Při realizaci evropských nadnárodních projektů jsou problémem značně odlišné přístupy k nadačnímu právu vtělené do národních úprav, a to jak v oblasti soukromoprávní, tak i v daňové regulaci. Problém je rovněž s uznáním právní osobnosti v jednotlivých členských státech (ačkoliv teoreticky by neměl být), jakož i změna sídla. Existují nejen právní, ale i psychologické bariéry. V oblasti daní se situace pozvolna mění, neboť diskriminace cizích veřejně prospěšných právnických osob je s ohledem na dnes již ustálenou judikaturu SDEU v podstatě zakázána. Nicméně uznání veřejné prospěšnosti je často extrémně časově náročné a nákladné.

Na závěr svého vystoupení *Hanna Surmatz* shrnula, že je přesvědčena o přidané hodnotě a užitečnosti přijetí návrhu nařízení o statutu FE. Za hlavní výhody označila jednoduchý přístup a odstranění bariér. Evropská komise původně zamýšlela automatické uznání daňových výhod pro Evropskou nadaci, které jsou poskytovány členskými státy srovnatelným entitám, nicméně členské státy se postavily proti tomuto záměru a část týkající se daňového režimu byla z návrhu nařízení o EF vypuštěna. Tím se stal návrh nařízení méně atraktivním, avšak o to akceptovatelnějším pro řadu členských států EU, které právě pro tento přístup označovaly návrh jako problematický.

Po vystoupení *Hanny Surmatz* následovala bohatá diskuse. Na otázku z pléna, zda se domnívá, že Rada Evropské unie do konce roku definitivně rozhodne o dalším postupu, Hanna Surmatz odpověděla, že si nemyslí, že by bylo k takovému kroku přistoupeno. Zároveň odkázala na webové stránky <http://efc.be/efs>, kde lze zjistit další informace, znění návrhu statutu FE.

Druhým řečníkem byl *Corrado Malberti* (Itálie). Na úvod odpověděl na předchozí dotaz obdobně, že si nemyslí, že Italské předsednictví (IT PRES) by mohlo zaujmout nějaké konkrétní stanovisko k návrhu, a to zejména s ohledem na nedostatek času. Zmínil, že IT PRES se soustředí rovněž na koncept jednočlenné obchodní společnosti (SUP), což je navrženo jako směrnice, takže není třeba jednomyslnost. Zdá se, že ta bude přijata snadněji.

Dále se *Corrado Malberti* zaměřil na některé dílčí otázky, které jsou aktuálně diskutovány na politické úrovni, jako např. výše počátečního majetku FE, otázky subsidiární použitelnosti vnitrostátní úpravy, spolupráci orgánů dohledu nad nadacemi při příhraniční působnosti atd. V rámci diskuse byla otevřena otázka, proč lze mít za to, že je odlišná situace u „evropských“ právních forem podnikatelských a FE, která je skutečnou alternativou k úpravě vnitrostátní.

Po přestávce přednesl *Wino van Veen* z VU Amsterdam (Nizozemí) svůj příspěvek na téma role nadací na jednotném evropském trhu. Zdůraznil, že cílem Evropské unie je společný trh a podpora podnikání. Proto je v hlavní sféře zájmu EU právo korporační, soutěžní a finanční. Cílem právních forem evropských právnických osob je usnadnit přeshraniční mobilitu a transakce. Další dimenzí je však i sociální ekonomika – hlavně u evropského družstva. Proto se mu snaha o představení FE jeví jako další logický krok.

I „nevýdělečná sféra“ přispívá k rozvoji a ekonomické stabilitě, hlavně v době ekonomické krize. Zdůraznil, že volný pohyb osob se týká i nadací, zejména pokud provozují podnikání, nejen pro obchodní korporace. SDEU tento právní názor potvrdil ve věci: *Cartesio* (sp. zn. C-210/06) etc. Na závěr svého vystoupení uvedl, že s ohledem na různost národních nadačních úprav není harmonizace na tomto poli možná, a proto se forma nařízení jeví jako vhodná a odůvodněná. Zdůraznil zároveň, že velmi důležité, ba nejdůležitější, je vyjasnit hierarchii práva.

V rámci diskuse *Stanislav Kouba* z Ministerstva financí ČR postavil najisto, že české daňové právo není překážkou svobody usazení a respektuje související judikaturu Soudního dvora EU.

Následně dostala slovo prof. *Oonagh Breen* (Irsko), reprezentantka angloamerického „charity“ konceptu, s příspěvkem, který přinesl pohled na FE očima *common law*. Na úvod uvedla, že v některých zemích je regulace „charities“ stará – např. v UK *Charities Act* 1960, jinde mladá, např. v Austrálii z 2013, jinde zcela chybí, např. v Irsku. Majetek je v *common law* státech chápán jinak než v kontinentálních státech a stejné pojmy znamenají něco jiného.

Dále uvedla, že v angloamerickém prostoru je pojem „*foundation*“ (nadace) příliš vágní a v právní terminologii nic neznamená. Významné je pouze, odkud jsou získávány zdroje na činnost a kam směřují. Buď je to *trust*, anebo *company limited by guarantee* (společnost se zárukami; obdoba komanditní společnosti, ale bez komplementářů); používá se pro ně většinou označení *NGOs*.

Motivací a důvodem pro evropské právo je, že vždy řeší nějaký problém – zde přeshraniční mobilitu. *Oonagh Breen* vnímá jako problém, že *trusty* nemají právní osobnost a tudíž je úprava FE s *common law* velmi těžko kompatibilní a problém spatřuje ve vymezení základního parametru FE, že nemá členy. „Charity“ je v angloamerickém prostoru definována charitativním účelem a prospěchem veřejnosti. Jsou to ale dvě velmi odlišné kategorie, ačkoliv je návrh FE směřuje.

Ve Velké Británii a Irsku neexistuje, bohužel, přesvědčení o přidané hodnotě, kterou by mohla FE přinést. V rámci diskuse byla věnována pozornost rozdílnosti koncepčních přístupů: kontinentálně evropského (FE) a „charity“ konceptu.

Kateřina Ronovská uvedla, že „charity concept“ se dostal do právních řádů řady postkomunistických států z USA a přilíhl se neuchytil, neboť český právní řád tradičně vychází z formální koncepce členění na nadace a korporace. Místo toho jsou v *UK-US charity*, kde není kritérium faktického základu právnické osoby rozhodující.

Na závěr diskusního fóra vystoupil prof. Zoltán Csehi z Budapešti (Maďarsko) na téma slučitelnosti návrhu nařízení FE s maďarským konceptem nadačního práva, obsaženým v novém maďarském občanském zákoníku, který nabyl účinnosti k 1. 1. 2014. Stranou ponechal daňové aspekty. Zaměřil svou pozornost k možným aktivitám FE, které jsou omezeny účelem a omezenými možnostmi provozovat podnikání.

Dále se věnoval některým dílčím otázkám, např. potřebnosti auditu, který s ohledem na efekt, který přináší a související náklady, není v jeho očích vhodným kontrolním mechanismem. Pokud by měl být realizován, navrhoval zvláštní zjednodušený audit pro subjekty nevýdělečné sféry.

Co Zoltán Csehi v návrhu nařízení postrádá, je jasné vymezení prostoru pro zakladatele, respektive jasné stanovení limitů uplatňování jeho autonomie vůle, s ohledem na hierarchii norem, které FE regulují. Po příspěvku následovala diskuse na téma nutnosti věnovat právě této otázce zvýšenou pozornost, neboť ač jde o otázku zcela zásadní, není dosud v návrhu uspokojivě vyjasněna.

Na závěr konání diskuse u kulatého stolu shrnula Hanna Surmatz závěry vzešlé z diskuse a Corrado Malberti přislíbil, že je bude komunikovat IT PŘES a zástupcům Evropského parlamentu.

A blízká budoucnost?

Aktuálně, na podzim 2014, by měl být pro pokračování prací na návrhu o statutu FE vysloven předchozí souhlas parlamenty členských států EU. Jedná se totiž o návrh, který je založený na tzv. evolutivní klauzuli, a to doložce flexibility (čl. 352 SFEU), přičemž nepředstavuje opatření nezbytné pro fungování vnitřního trhu. Proto přísluší národním parlamentům členských států zvýšená kontrola nad obsahem návrhu.

Před přijetím Radou je tak třeba od členských států zajistit předchozí souhlas a to v okamžiku, kdy je mezi členskými státy dosaženo shody na podstatných rysech návrhu. Ve vztahu k dosud poslednímu znění návrhu (z června 2014), sice ohledně některých důležitých otázek zatím shody zcela dosaženo nebylo, nicméně s ohledem na to, že IT PRES avizovalo, že na konci listopadu hodlá předložit návrh Výboru stálých zástupců k přijetí, signalizuje, že vyjednávání se již přesouvají do závěrečné fáze, jeví se jako vhodné započít s procedurou na vyslovení předchozího souhlasu národními parlamenty ještě již do konce roku 2014.

Česká republika se staví (a vždy stavěla) k ideji *Fundatio Europea* otevřeně a návrh podporovala. Jako problematické bylo ale vnímáno zavedení jednotného daňového režimu pro FE. Tato problematika však byla z návrhu během jeho projednávání na jaře 2014 vypuštěna. Z „českého“ úhlu pohledu je dále diskutována zejména přiměřenost výše požadovaného počátečního majetkového vybavení nadace, či některé otázky spojené s dohledem nad FE v jednotlivých členských státech.

Zda však bude dána návrhu „zelená“ ve všech členských státech, lze jen velmi těžko předvídat. Mám však za to, že existence jednotné „evropské“ úpravy v oblasti nadačního práva, existující paralelně vedle národních úprav pro nadace, může sehrát důležitou roli při rozvoji filantropie napříč evropským kontinentem.

doc. JUDr. Kateřina Ronovská, Ph.D.
Právnická fakulta Masarykovy univerzity