

DOHLED NAD NADACEMI A PROMĚŇUJÍCÍ SE VZTAH STÁTU A NADACÍ

ANDREA BARTÍKOVÁ*

Abstract: **Supervision of Foundations and the Changing Relationship Between the State and Foundations**

This article deals with the supervision of public benefit foundations as special-purpose associations with their own autonomy, the concept of state supervision of foundations, and the relationship between foundations and the state based on current Czech legislation and, from a comparative perspective, Liechtenstein legislation, which establishes a specialized office for the supervision of foundations.

In the first part of the article, the author focuses on the concept and historical development of the supervision of foundations, followed by a discussion of the concept, functions, models, and organization of supervision.

At the same time, the article focuses on state supervision of foundations in the Czech Republic and examines the influence of the state on the functioning of foundations, balanced by an emphasis on internal control and self-governance of the foundation and its autonomy. This is followed by a presentation of Liechtenstein foundation law.

Keywords: foundation; state; supervision; autonomy; public benefit

Klíčová slova: nadace; stát; dohled; autonomie; veřejná prospěšnost

DOI: 10.14712/23366478.2026.92

ÚVOD

Majetková složka nadace jako účelového sdružení majetku má zásadní význam a musí být chráněna tak, aby byla zachována a využívána k účelu, pro který byla zakladatelem vyčleněna. K tomu slouží v nadační sféře dohled, který jednak chrání majetek vyčleněný zakladatelem k určenému účelu a jeho efektivnímu dosahování a jednak chrání nadaci samotnou před rizikovým jednáním jejích orgánů. Dohled nad veřejně prospěšnými nadacemi, jejichž hlavním účelem je podpora obecného blaha, nakládáním s finančními prostředky k tomu určenými a dodržováním norem, je v dnešní době, kdy je kladen důraz na transparentnost (a to nejen finančních operací) a ochranu, téma

* Mgr. Andrea Bartíková, LL.M., doktorandka na Katedře občanského práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity; e-mail: 20024@mail.muni.cz.

aktuální. Dohled nad nadacemi může mít různou podobu. Intenzita státních zásahů do fungování nadací však musí být vyvážená s ohledem na intenzitu oprávněnosti takového zásahu, transparentní a ospravedlnitelná. Na druhé straně vah proti zásahům veřejné moci do fungování nadací leží vnitřní autonomní správa nadace a seberegulace pomocí vlastních orgánů, doplněná dohledem veřejnosti, zakladatele, dárců.

Cílem stati je poskytnout čtenáři podrobný přehled o vývoji, důvodech, účelu a funkci dohledu nad nadacemi a zhodnocení české právní úpravy dohledu nad nadacemi s krátkým exkurzem do právní úpravy lichtenštejnské, která patří k nejmodernějším evropskému nadačnímu právu.

1. POJEM A HISTORICKÝ VÝVOJ DOHLEDU NAD NADACEMI

Nadace jsou tradičně spojovány s majetkem určeným k užitečnému účelu.

S pojmem nadace se setkáváme již v klasickém římském právu, které pod pojmem nadace rozumělo skupinu osob, která byla určena k naplnění určitého cíle nebo která směřovala k dosažení určitého cíle, obvykle v podobě uctívání památky zemřelých, zbožné činnosti a jiných dobročinných činnostech.¹ V této podobě měla nadace povahu obligace právní.²

První (byť nesystematickou) právní úpravu nadací obsahoval *Codex Iustinianus*, kdy za doby Justiniánovy začaly být nadace uznávány za právní subjekty. Tehdejší instituce *Pia Causa* byla spíše posuzována jako majetek, který byl vymezen určitou osobou k účelu, jenž byl stanoven uvnitř nadačního aktu. Takový majetek byl svěčován přímo určitým církevním institucím (např. farnostem nebo klášterům) a mohl tedy vykazovat určitou organizační samostatnost, jako tzv. *venerabiles domus*, mezi něž patřily ubikace pro cizince (*xenodochium*), útulky pro chudé (*ptochotrophium*), pro nemocné (*nosocomium*) nebo pro sirotky (*orphanotrophium*).³ Tato úprava však postrádala obecnější soustavné zařazení nadací do tehdejšího okruhu právnických osob, což způsobilo, že nadaci bylo znemožněno vystupovat jako samostatný subjekt práva. Avšak i přes tyto okolnosti justiniánská koncepce významně přispěla k rozvinutí jak samotné nadace, tak dokázala vytvořit i pevné základy pro její budoucí existenci.⁴ Tyto první nadační formy, spojené tedy výhradně s církevními institucemi, se v rámci kanonického práva

¹ HURDÍK, J. *Problémy nadačního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 1994, s. 9.

² HANDS, A. R. *Charities and Social Aid in Greece and Rome*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1968, s. 18.

³ FEENSTRA, R. The Legal Person Concept and Trust-Like Devices. In: HELMHOLZ, R. – ZIMMERMANN, R. (eds.). *Itinera Fiduciae: Trust and Treuhand in Historical Perspective*. Berlin: Duncker und Humblot, 1998, s. 309; PIHERA, V. – RONOVSÁ, K. *Manus mortua: úvahy o historii a současnosti nadačních struktur*. In: HAVEL, B. – VOSTRÁ, L. *Pocta Karlu Eliášovi k 70. narozeninám*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, Wolters Kluwer ČR, 2025, s. 380.

⁴ REBRO, K. *Rímske právo súkromé*. Bratislava: Obzor, 1980, s. 91–93; SCHULTE, M. *Staat und Stiftung*. Heidelberg: C. F. Müller, Juristische Verlag, 1989, s. 23; HURDÍK, J. – TELEČ, I. *Zákon o nadacích a nadačních fondech: komentář*. Praha: C. H. Beck, 1998, s. 18.

v podstatě zachovaly až do středověku.⁵ Pojem *piae causae* pak byl až do novověku zjednodušeně chápán jako synonymum pro nadace v nejširším slova smyslu.⁶ Císař Justinián udělil novým charitativním institucím první doložené daňové výhody a dodatečnou finanční podporu. V jeho zájmu o charitativní organizace můžeme vidět počátky administrativního dohledu nad nadacemi. Právní reformy měly zajistit, že charitativní organizace budou plnit stanovený účel. Obecně však odpovědnost za dohled nad charitativními organizacemi připadala církevním hodnostářům (primárně byl dohled vykonáván biskupy jednotlivých diecézí; biskupové pak mohli některé dílčí pravomoci delegovat na nižší církevní hodnostáře). Největší snahou církevních hodnostářů v této době bylo zachovat co nejvíce majetku získaného zbožnými dary a zároveň nad ním udržet jedinečnou centralizovanou kontrolu. V těchto postupech začínáme vidět ucelenější mechanismy pravidelného státního dohledu a kontroly charitativní činnosti.⁷ Středověk tak představoval období krystalizace právního pojetí nadace, kdy byly nadace zakládány jako majetek s určitou mírou právní autonomie, a ve středověkém kanonickém právu nacházíme základy dohledu.⁸

Ve 14. století byl nastolen jasný trend: místní úřady získávaly čím dál větší kontrolní pravomoc nad charitativními organizacemi. Tento vývoj byl následkem sociální a hospodářské situace, kdy bylo žádoucí, aby lokální vlády kontrolovaly, jak je nakládáno s prostředky na dobročinné účely, chránily dobročinné organizace před zneužitím jejich účelu a nastolily sociální smír.

⁵ Blíže srov. RONOVSKÁ, K. *Nové české nadační právo v evropském srovnání*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 21.

⁶ RICHTER, A. *Stiftungsrecht*. 2. Aufl. München: C. H. Beck, 2023, s. 43; PIHERA – RONOVSKÁ, c. d., s. 381.

⁷ SCHLÜTTER, A. – VOLKER, T. – WALKENHORST, P. *Foundations in Europe: Society Management and Law*. London: The Directory of Social Change, 2001, s. 11.

⁸ Ve Francii, kde je tradičně silný státní dohled nad nadacemi, byly zakládány tzv. královské nadace (k polemice je jejich charakter, zda byly soukromé či veřejně prospěšné). Královský rod jejich prostřednictvím upevňoval svoji moc a prestiž, a následkem toho mohl kontrolovat i charitativní aktivity. V roce 1190 král Filip Augustus (1165–1223) zřídil královské chudobince a nemocnice pro malomocné. Svátý Ludvík IX. Francouzský (1214–1270) rovněž zřídil několik institucí, včetně Hôpital des Quinze-Vingts pro nevidomé. Ludvík IX. vyvinul veškeré úsilí za účelem centralizace a podmanění si veřejné moci, a tak využíval své úředníky působící v chudobincích, aby dohlíželi na královské špitály. Tito dosazení úředníci pak byli oprávněni provádět kontroly a nahlížet do účetních knih. Státní centralizace a kontrola ve Francii posílila i během revoluce, podpořená radikálními jakobínskými ideami. Ludvík XIV. (1638–1715) a Ludvík XV. začali omezovat privilegia stávajících nadací a zakazovat zakládání nadací nových. Shledávali je ekonomicky neefektivními subjekty, které požívají daňových výhod, a královská kasa tak přichází o příjmy. Vydali několik královských dekretů (snahy o znepríjemnění života nadacím vyvrcholily dekretem z roku 1698), které zasahovaly do základních práv nadací spravovat své záležitosti samostatně – povinnosti správních rad nadací byly upraveny velmi detailně a byly do nich dosazováni farní úředníci, zástupci samosprávy a obchodu. Vliv francouzského etatismu přetrvával i dlouho poté, nové nadace nebyly kvůli kladeným překážkám mnoho zakládány. Teprve počátkem 19. století se objevilo i přes administrativní překážky malé množství nadací a tato situace přetrvávala až do roku 1987 a 1998, kdy bylo přijato nové francouzské nadační právo, které podpořilo vznik nových nadací ve větší míře (SCHLÜTTER – VOLKER – WALKENHORST, c. d., s. 13–25).

Období 16. a 17. století lze označit za zlatou dobu nadací. Jde současně o období absolutistických států, kdy se vytváří koncept *ius supreme inspectionis*, všeobecného práva panovníka podřídit své kontrole veškeré činnosti v oblasti jeho působnosti.⁹

V raném novověku se v procesu sekularizace objevily tendence, kdy jednak nabíral na síle proces zesvětšování církevních nadací spočívající v postupně rostoucím vlivu laiků na jejich chod, jednak je patrna čím dál větší snaha světské moci podřídit nadace svému vlivu, kdy byl posilován státní dohled a kontrola. Kanonické právo, které bylo po mnohá staletí výsostnou doménou nadací, tak ustupovalo (či bylo spíše vytlačováno) do pozadí a nadační sféru brali pod svou jurisdikci panovníci.¹⁰ Současně rádi přejímali i vertikální organizační strukturu katolické církve, kde lokální církevní organizace, včetně těch, které spravovaly nadace, podléhaly dohledu strukturálně nařízených církevních institucí. Tak např. ve Florencii byla již v roce 1415 správa všech nadací svěřena státním úřadům,¹¹ ve Francii byly nadace podřízeny kontrole parlamentu roku 1543.¹² V Rakousku podrobil nadace státnímu dohledu již v roce 1552 Ferdinand I. (1503–1564), přičemž tereziánská reforma v roce 1749 přímo podříдила správu nadací zvláštním úřadům (*Fundationskommissionen*).¹³

Nově vznikající národní státy v 18. století nedisponovaly tak vybavenou administrativou (státní, samosprávní, církevní) jako monarchie a svoji odpovědnost za obecné blaho redistribuovaly mezi buržoazii, průmyslníky a podnikatele; hranice mezi státem a filantropickými subjekty se začaly prolínat. Některé státy dokonce nadace přímo inkorporovaly do rozrůstajícího se státního sektoru, další jim garantovaly podporu, ochranu a vysokou míru autonomie, ve státech, kde zvítězila reformace, naopak došlo k rozpuštění nadací.¹⁴ Transformace nadací, kterou přinesla reformace, dala vzniknout řadě nově již světských nadací, podřízených výhradně světské (veřejné) moci.¹⁵

Historie Evropy se v 19. a 20. století stala historií rozdílných národních států, a tak vývoj nadačního práva a vztahu státu a nadací nelze jednoznačně paušalizovat. Pozorovat můžeme různé trendy vztahu státu a nadací, od liberálního po silný státní dohled, v návaznosti na vývoj jednotlivých národních států.

V době osvícenství můžeme zaznamenat odmítavý postoj k nadacím u Immanuela Kanta (1724–1804), který v dodatku k Základům metafyziky mravů (1785) konstatoval,

⁹ SCHNEIDER, G. Zu den Anfängen der staatlichen Stiftungsaufsicht in Österreich. In: LEN GAUER, A. – NESCHWARA, C. – OLECHOWSKI, T. (eds.). *Grundlagen der österreichischen Rechtskultur: Festschrift für Werner Ogris zum 75. Geburtstag*. Wien: Böhlau Verlag, 2010, s. 461; PIHERA – RONOVSKÁ, c. d., s. 382.

¹⁰ SCHULZE, R. Die Gegenwart des Vergangenen – Zu Stand und Aufgaben der Stiftungsrechtsgeschichte. In: HOPT, J. K. – REUTER, D. (eds.). *Stiftungsrecht in Europa*. Köln: Carl Heymanns Verlag KG, 2001, s. 63; též JAKOB, D. *Schutz der Stiftung: Die Stiftung und ihre Recht sverhältnisse im Wiederstreit der Interessen*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2006, s. 14.

¹¹ RICHTER, c. d., s. 47; PIHERA – RONOVSKÁ, c. d., s. 383.

¹² FEENSTRA, c. d., s. 318; PIHERA – RONOVSKÁ, c. d., s. 383.

¹³ SCHNEIDER, c. d., s. 465; PIHERA – RONOVSKÁ, c. d., s. 383.

¹⁴ SCHLÜTTER – VOLKER – WALKENHORST, c. d., s. 26.

¹⁵ LIERMANN, H. *Handbuch des Stiftungsrechts. I. Band: Geschichte des Stiftungsrechts*. Tübingen: J. C. B. Mohr, 1963, s. 157; PIHERA – RONOVSKÁ, c. d., s. 383.

že nadace nemohou trvat věčně, a že „*stát musí mít svobodu je organizovat podle potřeb doby*“.¹⁶

Ve Francii a dalších státech se silným postavením katolické církve a monarchistickou historií se vyvinula nová koncepce role státu. Nový stát viděl v nadacích nepřítele a nebezpečný přežitek feudalismu, snažil se je různými způsoby eliminovat a centralizovat státní moc a kontrolu. V revoluční Francii byl dokonce právní institut nadací výslovně zrušen bez náhrady tzv. Loi Chapelier z 14. června 1791 s odůvodněním, že „*existuje pouze jedinečný zájem každého člověka a všeobecný zájem a nikdo by neměl mást občany, že je zde ještě jiný zájem a prostřednictvím korporativního ducha je vzdalovat od veřejných záležitostí*“.¹⁷ V napoleonském občanském zákoníku z roku 1804 (Code Civil) pak absentuje jakákoli výslovná zmínka o nadacích, nicméně fakticky na ně dopadalo ustanovení, podle kterého „*veškerý osamocený majetek bez vlastníka [...] náleží státu*“.¹⁸ Podle převládajících názorů byl právní institut nadace ve Francii opětovně legalizován až v roce 1983 „*s dalekosáhlými důsledky pro rozvoj občanské společnosti*“.¹⁹

V Německu byly „přeživší“ nadace pod kontrolou místních samospráv a požívaly minimální míry autonomie. Právní teoretik Friedrich Karl von Savigny propracoval teoretickoprávní podklad pro soukromé nadace, přičemž řešil i otázku autonomie a jejího samostatného právního statusu nezávislého na jiném subjektu. Savigny uzavřel, že nadace mohou být nadány nezávislostí, i když podléhají přísné regulaci a kontrole ze strany státu.²⁰ Nadace odlišil od korporací, které mají na rozdíl od nadací viditelný členský základ a hovořil o nich jako o „*neviditelných právnických osobách*“.²¹ Vývoj vyústil v zakotvení základních statusových otázek v německém občanském zákoníku (BGB). Pojetí nadace se přiblížilo současnému chápání nadace – jako majetek vyčleněný určitému účelu, který mohl být charitativní, náboženský, ale i jiný, podléhaly však koncesi příslušného orgánu dohledu nad nadacemi na spolkové úrovni.²² V rakousko-uherské monarchii v 1. polovině 19. století neexistovala jednotná pravidla pro zakládání a správu nadací. Panovník ve snaze dostat konstituující se nadační sektor pod kontrolu vydal v roce 1841 dvorský dekret,²³ kterým byl institucionalizován státní dohled nad nadacemi. I po vzniku Československa zůstal v platnosti Všeobecný občanský

¹⁶ KANT, I. Anhang erläuternder Bemerkungen zu den metaphysischen Anhangsgründen der Rechtslehre Die Metaphysik der Sitten. In: KANT, I. *Die Metaphysik der Sitten*. Erlangen: H. Fischer, 1990, s. 494 (cit. dle STRACHWITZ, R. G. Die Legitimitätskrise des Stiftungswesens im 18. Jahrhundert. In: SAENGER, I. – BAYER, W. – KOCH, E. – KÖRBER, T. (eds.). *Gründen und Stiften*. Baden-Baden: Nomos, 2009, s. 372); PIHERA – RONOVSÁ, c. d., s. 383.

¹⁷ STRACHWITZ, c. d., s. 385; PIHERA – RONOVSÁ, c. d., s. 384.

¹⁸ STRACHWITZ, c. d., s. 385; PIHERA – RONOVSÁ, c. d., s. 384.

¹⁹ STRACHWITZ, c. d., s. 387; PIHERA – RONOVSÁ, c. d., s. 384.

²⁰ SCHLÜTTER – VOLKER – WALKENHORST, c. d., s. 28.

²¹ SAVIGNY, F. C. *System des heutigen Römischen Rechts*. Bd. 2. Berlin: 1840, s. 262.

²² RONOVSÁ, K. Proměny nadačního práva v Evropě. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2013, roč. 21, č. 4, s. 462. K dohledu státu nad nadacemi v Německu dále HOF, H. Stiftungen in deutschen Recht. In: HOPT, K. – REUTER, D. *Stiftungsrecht in Europa*. Köln: Carl Heymanns Verlag KG, 2001, s. 331 a násl.

²³ Das Hofkanzleidekret von 21. Mai 1841, politische Gesetzsammlung, Band 69, nr. 60; PIHERA – RONOVSÁ, c. d., s. 390.

zákoník i předpisy upravující státní dohled nad nadacemi (především již zmíněný dvorský dekret č. 541/1841 Sb. z. s.), jen místodržitelství bylo v roli nejvyššího nadačního úřadu nahrazeno zemskými úřady.²⁴

Období 1. a 2. světové války nebyla obecně pro nadace příznivými obdobími, počet nadací v Evropě značně klesl. Úpadek nadační sféry byl způsoben těmito světovými válkami, hospodářskou krizí, inflačními vlnami i měnovými reformami. Řada soukromých nadací byla pohlcena státně-ideologickými zastřešujícími organizacemi, židovské nadace byly zakázány zcela, nemálo nadací ukončilo svoji činnost vlivem hospodářské recese a válečných škod.²⁵ V tehdejším Československu se vznikem protektorátu nacistický režim nově definoval pojem veřejné prospěšnosti zájmem národního společenství (*Volksgemeinschaft*) a veškeré nadace, které tomuto zájmu neprospívaly, cíleně likvidoval a jejich jmění konfiskoval.²⁶ Problematika nadací spadala do působnosti tzv. zmocněnce pro organizace (*Beauftragte für Organisationen*) při Úřadu říšského protektora.²⁷

Osud poválečné Evropy přinesl pro vztah nadací a státu rozdílné koexistence, kdy z některých právních řádů nadace na desetiletí vymizely (země tzv. východního bloku), v zemích západní Evropy byly naopak vnímány jako významný hybatel změn, obnovy a naděje.

V socialistickém Československu občanský zákoník z roku 1950 nadace jako právnické osoby soukromého práva zcela (záměrně) opomenul. Nadace přestaly na dlouhá desetiletí až na výjimky (Hlávkova nadace, které byla umožněna formální existence) existovat, jejich majetek byl zestátněn.

K oživení nadačního sektoru došlo po roce 1990, kdy po úpravě v hospodářském a občanském zákoníku byly nadace zakotveny v samostatném zákoně o nadacích č. 227/1997 Sb. V kontextu vztahu státu a nadací a dohledu nad nimi je důležité, že nedošlo k obnovení státního dohledu, zřejmě pod vlivem historických zkušeností předchozích desetiletí, kdy stát dohlížel „nad vším a nad všemi“. Nadace vznikají na základě registračního principu pouhým zápisem do nadačního rejstříku. Tento na jedné straně liberální přístup se odlišuje od jiných evropských států, kdy si stát ponechává nad nadacemi větší moc již v okamžiku jejich vzniku (např. Francie) a i poté, nadace podléhají soudnímu a správnímu dohledu. Na druhou stranu zákon o nadacích z roku 1997 tento liberální přístup doplnil (i v proklamované snaze zabránit zneužití nadačního institutu) tím, že nadace svázal v jejich činnosti v jiných oblastech. Povolením pouze veřejně prospěšného účelu, zákazem podnikání, omezením pravidel pro použití peněz na správu nadace, striktními pravidly pro investování a zacházení s nadačním jměním.

Nový občanský zákoník účinný od 1. 1. 2014 zásadní změny v oblasti dohledu nad nadacemi nepřinesl a přístup k nadacím se stává liberálnější v mnoha ohledech (rozvolnění nadačního účelu, podnikání apod.).

²⁴ PLAŠIL, F. Počátek a konec nadací a chudobince v Jamném u Jihlavy. Právně-historická případová studie k účelu nadací v pohnutých dobách 20. století. *Jihlavský archivní občasník*. 2008–2016, sv. 3, s. 205; PIHERA – RONOVSÁ, c. d., s. 390.

²⁵ RONOVSÁ, *Nové české nadační právo v evropském srovnání*, s. 255.

²⁶ RICHTER, c. d., s. 54; PIHERA – RONOVSÁ, c. d., s. 390.

²⁷ Srov. PLAŠIL, c. d.

Na kontinuitu mezi starou právní úpravou nadací a novým občanským zákoníkem odkázal Nejvyšší soud ve svém usnesení ze dne 28. dubna 2021, sp. zn. 27 Cdo 3841/2020, kde uzavřel, že „*nadace a nadační fondy – vzniklé do 31. 12. 1997 podle § 20b obč. zák. či v režimu zákona o nadacích a nadačních fondech – nabytím účinnosti zákona o nadacích a nadačních fondech či občanského zákoníku účinného od 1. 1. 2014, neztratily svou právní osobnost, nýbrž existovaly dál a jejich právní režim se řídil ‚novou‘ právní úpravou. Všechny k 1. 1. 2014 existující nadace i nadační fondy se tak ve smyslu § 3049 o. z. řídí občanským zákoníkem účinným od 1. 1. 2014. Kontinuita existence těchto fundací je zaručena ex lege; tj. aniž by tyto fundace musely cokoliv konat.*“

V 21. století se vedle státního dohledu, kdy novým nástrojem sloužícím k zpřesnění transparentnosti nadací je především evidence skutečných majitelů, začíná projevovat i dohled soukromý. Nadace jako autonomní právnické osoby soukromého práva aplikují vnitřní dohled a sebekontrolu. Tyto dva přístupy stále hledají své místo a rovnováhu. Prosazovaný důraz na správu nadace (*foundation governance*) a prozařování korporátního práva do práva nadačního vychází z *corporate governance*,²⁸ tj. řízení společností v duchu transparentnosti, odpovědnosti a dlouhodobé vytrvalosti. Správa nadace znamená efektivní a odpovědné řízení nadace. *Foundation governance* pak formuluje konkrétní pravidla vnitřní organizace nadace s ohledem na specifika nadačního světa.²⁹ Veřejně prospěšný účel nadace zavazuje k určité odpovědnosti vůči dárcům a dobře nastavená *foundation governance* zvyšuje důvěryhodnost nadace, a tím i její schopnost oslovit potenciální dárci. U veřejně prospěšných nadací vzhledem k jejich povaze a požívání benefícia státní podpory bude dohled státu vždy ve veřejném zájmu a bude mít své nezpochybnitelné místo.

I v oblasti nadačního práva se projevil vliv globalizace, europeizace a harmonizace právních úprav členských států Evropské unie, obnovování tradic a vztahů, které byly uměle přerušeny, nutnosti přeshraniční spolupráce nadací.³⁰ Počátkem 21. století tak započala diskuse o nové právní formě vycházející z evropského práva, a sice evropské nadaci, označované též jako *Fundatio Europaea*. Evropská nadace měla být provedena prostřednictvím nařízení; i přes intenzivní veřejná jednání a legislativní práce projekt evropské nadace ustal na mrtvém bodě. Nepřijetí Statutu evropské nadace je do jisté

²⁸ Pojmy *corporate governance* a *foundation governance* jsou do češtiny těžko přeložitelné a nejsou překládány ani v cizojazyčné literatuře.

²⁹ Nejvýznamnějším souborem pravidel a doporučení pro nadace je Swiss Foundation Code (SPRECHER, T. – EGGER, P. – SCHNURBEIN, G. VON. *Swiss Foundation Code* [online]. Stämpfli Verlag, 2021 [cit. 2024-01-07]. Dostupné na: <https://www.swissfoundations.ch/publikationen/swiss-foundation-code-2021>). V České republice momentálně probíhají práce na Českém nadačním kodexu iniciovaném Nadací RSJ a pod patronátem Via Clarita (*Český nadační kodex* [online]. [cit. 2024-01-07]. Dostupné na: <https://nadacnikodex.cz>).

³⁰ K europeizaci blíže např. HURDÍK, J. – FIALA, J. – LAVICKÝ, P. – RONOVSÁ, K. Východiska a tendence vývoje českého občanského práva po vstupu České republiky do Evropské unie. In: HURDÍK, J. – FIALA, J. – SELUCKÁ, M. *Evropský kontext vývoje českého práva po roce 2004*. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 169.

míry selháním, které však mimo jiné odráží rozdílný přístup jednotlivých členských států Evropské unie k míře státních zásahů do života nadací.³¹

Nastíněný krátký historický exkurs přednesl, že motivace k zakládání nadací byly rozličného původu: náboženské, zajištění veřejného pořádku a sociální kontroly, podpory výzkumu a pokroku, získání politických výhod, a samozřejmě altruistické. Ve zkoumání původu jejich založení objevíme mj. i to, jakou roli hrály/hrají nadace ve vztahu ke státu a naopak.

2. KONCEPCE A FUNKCE DOHLEDU NAD NADACEMI

Nadace jako soubor majetku při současné absenci jeho vlastníka, který slouží předem určenému účelu, podléhá dohledu. Nadace (podobně jako trusty) nemají, jako tomu je např. u obchodních korporací, vlastníky, členy ani společníky, jejichž role by mohla plnit kontrolní funkci, a postrádají tak inherentní vnitřní kontrolní mechanismy. O to významnější je postavení vnitřního orgánu dohledu (dozorčí rady nebo revizora).

Vzhledem k účelové povaze nadačního majetku je dohled, pokud jde o využívání a správu majetku, prioritní, neboť nadace má dosahovat svého účelu prostřednictvím účelově vázaného majetku, pro který byla zřízena. Ochranná funkce dohledu tedy nesměruje pouze dovnitř právnické osoby, ale poskytuje také právní jistotu a ochranu třetím osobám (beneficientům a dárcům), které s nadací vstupují do vztahu, vedle státního dohledu existují i další nástroje jako veřejná kontrola nadací.

Dohledem se v obecném jazyce rozumí dozor, kontrola.³² V právu je dohled především dohledem nad dodržováním platných zákonných předpisů, jejich správným uplatňováním a vymáháním jejich dodržování. V právu nadačním se dohled posouvá ještě do jiné roviny chápání, neboť zde kromě zákonných předpisů hraje důležitou roli zakladatel nadace. Pojem dohled se nepoužívá pouze v užším smyslu dohledu nad činností správní a dozorčí rady, ale používá se i v širším smyslu, včetně pravomoci zasáhnout, pokud nadace (její orgány) nejedná v souladu s právními předpisy, vnitřními předpisy a přijatými závazky.

³¹ S pokračujícím růstem a internacionalizací nadačního sektoru bylo počátkem 21. století stále zřejmější, že nadace potřebují právní nástroj na evropské úrovni, statut evropské nadace, aby mohly efektivně fungovat s optimálním dopadem na obecné blaho, a to i při přeshraničním působení. Působení nadací přestalo být čím dál více omezené na hranice národních států, když témata jako migrace, světové zdraví či životní prostředí vyžadovaly operativní činnost nadací i v jiných státech než státech své původní registrace. V neposlední řadě mnoho zakladatelů nadací má svůj majetek v několika zemích. Mobilitě a spolupráci nadací často brání rozdílné právní úpravy nadací, daňové režimy; právní entity zahraničních nadací navíc mohou do právních vztahů vnášet nejistotu. Nutnost založit nadaci v každé jednotlivé zemi působení nadace s sebou nese také zvýšené administrativní náklady, komplikace přináší i rozdílné organizační struktury naplňující požadavky jednotlivých národních legislativ zemí, kde nadace působí, a rozdílné fiskální prostředí. Statut evropské nadace měl tyto bariéry odstranit a vnést jistotu do vnímání nadace jako nezávislé entity s účelově určeným majetkem a vlastní organizací.

³² Slovník spisovné češtiny (*Slovník spisovné češtiny pro školu a veřejnost*. 3. upr. vyd. Praha: Academia, 2003) dohledem rozumí „dozor, kontrola“.

Schulte na dohled nad nadacemi nahlíží tak, že v některých případech je nadační dohled definován jako obecně zahrnující všechny možnosti státního vlivu na nadace (širší pojem), zatímco nadační dohled jako užší pojem popisoval oblast, ve které probíhala vlastní dozorová činnost státu v podobě právní a ekonomické kontroly.³³

Problematika dohledu nad nadacemi se vyvíjela a vyvíjí od okamžiku po jejich založení. Vlády tradičně zaujímají k nezávislým institucím,³⁴ jako jsou nadace, rezervovaný postoj. Přístup se v různých dobách a za různých politických situací a režimů lišil a závisel na skutečnosti, že nadace hromadí majetek, a mohou tak nezávisle a účinně ovlivňovat dění ve společnosti. V důsledku toho se na nadace, jako na instituce *per se*, mnohdy pohlíží jako na podezřelé instituce, které ohrožují státní monopol, a to tím více, čím více si stát nárokuje rozhodovat o veřejném blahu (a blahobytu).

Rozhodujícím faktorem pro legislativní zakotvení nezávislých nadací je proto přístup státu a jeho vlády, neboť nadace mají ve své činnosti ekonomické a sociální důsledky a občané účastí na jejich činnosti vykonávají svá základní lidská práva a svobody. Zdravá demokratická společnost musí být schopna přijímat kritiku občanské společnosti a nadací, a proto jsou nadace pro občanskou společnost důležité jako určitý systém „kontroly a rovnováhy“, i když ne vždy jednají přímo, ale také prostřednictvím subjektů, které podporují (beneficientů). Tento určitý tlak s sebou přirozeně mnohdy nese tendenci státu aktivity nadací potlačovat a jejich život přísněji regulovat. V zemích, kde dohled nad nadacemi vykonávají ministerstva nebo jiné státní orgány, je riziko rozšíření jejich kontrolních pravomocí nad nadacemi a zúžení prostoru pro život nadací větší než v zemích, kde je kontrola nadací vykonávána nezávisle.³⁵

3. MODELŮ A ORGANIZACE DOHLEDU OBECNĚ

Kritéria pro dohled nad nadacemi můžeme stanovit následovně:

a) zákonnost, b) ospravedlnitelnost, c) transparentnost, d) přiměřenost.

Dohled nad nadacemi může být organizován různě, a proto můžeme provést následující *kategorizaci* na dohled vnitřní a vnější, soukromý a veřejný, preventivní a následný, státní a nestátní, centralizovaný a decentralizovaný.³⁶

Vedle vnitřních kontrolních mechanismů nadace hraje důležitou roli při dohledu stát a pro účely této stati se bude autorka věnovat těm druhům dohledu nad veřejně prospěšnými nadacemi, které jsou činěny ze strany státu.³⁷

³³ SCHULTE, c. d., s. 77.

³⁴ Nezávislost nadace ve smyslu vázanosti účelem při současné absenci dynamického prvku společníků.

³⁵ VAN VEEN, W. Foundations, Civil Society and State Supervision – What’s a Stake? In: *Comparative Highlights of Foundation Laws* [online]. Dafne-EFC Philanthropy Advocacy, 2021, s. 18–19 [cit. 2024-01-07]. Dostupné na: <https://philea.eu/wp-content/uploads/2021/12/Comparative-Highlights-Of-Foundation-Laws.pdf>.

³⁶ RONOVSÁ, *Nové české nadační právo v evropském srovnání*, s. 136 a násl.

³⁷ Zejména v zemích *common law* převládá přístup, že stát vystupuje jako „*parens patriae*“ dosud neustanovených beneficentů, kteří nejsou schopni na nadaci čehokoliv vymáhat. V jiných zemích, např. v Německu, stát zajišťuje, aby byla respektována vůle zakladatele.

Stát pro dohled nad nadacemi používá různé nástroje a instituce nadané pravomoce-
mi. Nejobecněji lze dohled státu rozdělit na dohled fiskální a dohled nad dodržováním
zákonů a vnitřních nadačních předpisů.

Fiskální dohled zkoumá zejména způsobilost nadace a jejích činností pro daňové
úlevy. Tento dohled vykonávají orgány daňového dohledu.³⁸

Vzhledem k majetkové základně nadací je nejdůležitější dohled nad finančními toky
a povinnost nadace vést účetnictví a podávat zprávy, což jsou pravděpodobně nejpřiro-
zenější preventivní nástroje s možností ztráty daňových výhod, prověření bankovních
úctů a účetnictví, výměny nebo rozpuštění správní nebo dozorčí rady, doplnění orgánů
v případě ohrožení nečinnosti nadace, jejich osobní odpovědnost, disciplinární a trestní
řízení (fyzických a právnických osob) a zrušení nadace jako sankce.

Pokud nadace sledující veřejně prospěšný účel (stát si historicky zachoval monopol
na zřizování nadací s veřejně prospěšným účelem) žádá o daňové úlevy, finanční úřa-
dy v rámci fiskálního dohledu mají pravomoc vyžadovat předložení výročních zpráv
a účetních závěrek. Role fiskálních úřadů by měla nastoupit rovněž tehdy, pokud nadace
neplní svůj účel, má nepřiměřené provozní (režijní) náklady, a přitom využívá daňových
výhod.

Dohled nad dodržováním zákonů a vnitřních předpisů je mnohem širší než fiskální
dohled. Nejběžnějším modelem je kontrola na státní nebo regionální³⁹ úrovni nebo,
v závislosti na geografickém rozsahu činnosti nadace, ze strany státního zastupitelství,
soudů, různých státních orgánů, ministerstev financí, spravedlnosti a vnitra. Všem těmto
orgánům je společné, že nejsou spojeny s konkrétní nadací a představují vnější dohled.

Veřejný dohled vždy sleduje linii veřejné politiky více než nezávislé subjekty. Státní
dohled vykonávaný soudci, státními zástupci a dalšími orgány tak odráží veřejný zájem
a zaměřuje se více na zákonnost než na efektivitu a požadavky veřejnosti.

Role státu vstupuje do hry také v případech slučování, rozdělování a přeměn nadací.
Přitom je třeba brát v úvahu i zájmy třetích stran, příjemců, věřitelů. V některých ze-
mích (Nizozemsko) je ke slučení s jinou právnickou osobou zapotřebí souhlasu soudu.
Soud může rovněž stanovit podmínky na ochranu vůle zakladatele, beneficentů nadace
a dalších zúčastněných stran. Odvolání člena orgánu není vždy disciplinárním opat-
řením, ale slouží jako preventivní opatření, např. k odvolání člena, který je v platební
neschopnosti (Švédsko).

Sankce a zásahy státu by měly následovat až poté, co nadace (její orgány) dostanou
možnost situaci napravit. Dostáváme se však k otázce proporcionality mezi samoregu-
lačními možnostmi nadace a doporučeními, výzvami orgánů, které jsou součástí veřejné

³⁸ Ustanovení § 17 a odst. 1 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, zavádí konstrukci veřejně prospěš-
ného poplatníka, jímž rozumí poplatníka, který v souladu se svým zakladatelským jednáním, statutem,
stanovami, zákonem nebo rozhodnutím orgánu veřejné moci jako svou hlavní činnost vykonává činnost,
která není podnikáním.

³⁹ Například ve Švédsku je dohled svěřen místní správní radě (*Länssstyrelse*), která je příslušná, pokud tak
určí vláda. Všechny nadace ve Švédsku podléhají dohledu místní správy země v oblasti, kde oficiálně sídlí
nebo kde vykonávají činnost (Establishing and Registering a Foundation. In: *Länssstyrelserna* [online].
[cit. 2024-01-07]. Dostupné na: <https://www.lansstyrelsen.se/english/society/establishing-and-registering-a-foundation.html>).

správy – kdy na nadace stále pohlížíme jako na osoby soukromého práva, nikoliv jako na instituce patřící (primárně) do státního aparátu.

I když je tedy známo, že je třeba chránit majetek vyčleněný zakladatelem nadace na předem stanovený účel, je třeba zvážit míru zásahu státu do činnosti nadace (s ohledem na soukromoprávní povahu nadace a její autonomii) a oprávněnost takového zásahu, přičemž zásah státu by se měl omezit na kontrolu dodržování účelu nadace a využití vázaného majetku (a s tím související zejména finanční a hospodářskou kontrolu). Pokud nadace podléhá státnímu dohledu ze strany orgánů veřejné moci, musí mít rovněž právo obrátit se na nezávislý soud, jinak byl porušen článek 6 Evropské úmluvy o lidských právech.

4. REPORTOVACÍ POVINNOST⁴⁰

Reportovací povinnost vůči orgánům veřejné moci se nevyskytuje ve všech evropských právních předpisech.⁴¹ Svě opodstatnění má zejména vzhledem k charakteru nadace jako sdružení majetku, které nemá společníky či akcionáře, a u veřejně prospěšných nadací jím je navíc požívání daňových výhod a jiných fiskálních zvýhodnění. Autorka se domnívá, že u veřejně prospěšných organizací je řádné vedení účetnictví, sestavení roční účetní závěrky a výroční zprávy a povinnost pravidelně je dokládat a zpřístupňovat veřejnosti nejdůležitějším elementem státního dohledu.⁴² Reportovací povinnost přispívá k transparentnosti nadací a umožňuje vnější dohled.

Požadavky na obsah výroční zprávy stanoví zákon nebo zakladatel. Skutečnost, že je výroční zpráva skutečně vypracována, automaticky neznamená ani nezaručuje, že bude zveřejněna. I když z hlediska transparentnosti a veřejné kontroly je zveřejnění stavu nadace nejfunkčnější prostředek. U soukromých nadací by zveřejnění těchto interních informací bylo dokonce rozporuplné.

Každý může nahlížet do výroční zprávy v nadačním rejstříku a pořizovat si z ní výpisy, opisy nebo kopie.⁴³

5. STÁTNÍ DOHLED V ČESKÉ REPUBLICE

Státní dohled můžeme systematicky zařadit mezi veřejný dohled vykonávaný orgány státního dohledu. České nadační právo sice nezaložilo specializovaný

⁴⁰ Pojem reportovací povinnost používají Hurdík a Telec. Viz blíže HURDÍK – TELEC, *c. d.*, s. 170.

⁴¹ Např. ve Francii nemají nadace povinnost předkládat výroční zprávu a účetní závěrku.

⁴² U soukromě prospěšných nadací se taková povinnost může do jisté míry jevit jako kontradiktorní. Soukromé nadace nepožívají daňových výhod, jsou určené pro úzký okruh osob a do veřejného prostoru zasahují minimálně. Zároveň je však třeba chránit jejich věřitele a nově reportovací povinnost sehrává roli např. u ESG.

⁴³ § 358–361 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

státní orgán dohledu,⁴⁴ nicméně státní dohled je vykonáván subjekty, jako jsou především soudy, finanční úřady a notáři, a můžeme ho řadit mezi dohled soukromý.⁴⁵

5.1 SOUDY

V zákonem stanovených případech vykonává dohled nad nadacemi soudní moc. To souvisí se zásadou, že státním orgánům je povoleno pouze to, co jim zákon výslovně stanoví. Soudy jsou stěžejním orgánem dohledu nad nadacemi – civilní soudy totiž provázejí nadace po celou dobu fungování nadace, od jejího vzniku až po zánik. Svou roli, byť ne již tak významnou, sehrává vedle civilního soudnictví správní a trestní soudnictví.

Vzhledem k registračnímu principu se nadace dostanou pod soudní kontrolu již při vzniku, neboť nadace nevznikne bez právního aktu soudu. Po okamžiku založení nadace vznikne až zápisem nadace do veřejného rejstříku, vedeného tzv. rejstříkovými soudy (nadačního rejstříku), kterými jsou krajské soudy.⁴⁶ Návrh na zápis nadace do nadačního rejstříku podává zakladatel, vykonatel závěti nebo osoby k tomu písemně zmocněné, či notář.⁴⁷

V další fázi, během samotné existence nadace, je účelem dohledu především kontrola činnosti nadačních orgánů a monitorování toho, zda nadace svojí činností naplňuje účel, pro který byla založena. K tomu slouží zákonem upravené preventivní nástroje, jako je omezení nakládání s nadačním majetkem a podnikání, povinnost sestavit výroční zprávu a zveřejnit ji, či zajistit audit účetní závěrky.

Ze soudní praxe můžeme k tomuto dohledu soudu zmínit např. rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 29 Cdo 4921/2015 ze dne 30. května 2017, jímž nadaci ve shodě se soudy nižších stupňů nedovolil snížit nadační kapitál cestou změny nadační listiny z 52 500 000 Kč na 500 000 Kč, neboť by se jednalo o obcházení § 344 o. z., podle kterého lze nadační kapitál snížit nanejvýš o částku odpovídající jedné pětině výše nadačního kapitálu v průběhu pěti let.

Dále např. na silnou pozici zakladatele upozornilo recentní rozhodnutí sp. zn. 27 Cdo 2648/2024 ze dne 12. září 2025, v němž Nejvyšší soud uzavřel, že právní úprava nadací obsažená v občanském zákoníku nedovoluje zakladateli nadace převést své (vysoce osobní) postavení zakladatele na jinou osobu.

Soud sehrává dohledovou roli i ve fázi zrušení a zániku nadace. Krom způsobů zrušení právnických osob uvedených v ustanovení § 171 občanského zákoníku může soud rozhodnout o zrušení nadace např. i v případech, kdy vyvíjí nezákonnou činnost⁴⁸ v takové míře, že to závažným způsobem narušuje veřejný pořádek, nebo nemá déle než

⁴⁴ Nad zřízením specializovaného úřadu dohledu nad nadacemi se uvažovalo před přijetím zákona č. 227/1997 Sb., o nadacích a nadačních fondech.

⁴⁵ RONOVSÁ, *Nové české nadační právo v evropském srovnání*, s. 138.

⁴⁶ § 9 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁷ Zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů, podrobně upravuje podmínky zápisu.

⁴⁸ Nadace nemůže být např. založena za účelem popření nebo omezení osobních, politických nebo jiných práv osob pro jejich národnost, pohlaví, rasu, původ apod.

dva roky statutární orgán. Soud by měl při zrušení přihlížet k ochraně práv třetích osob, a proto by měl nejprve nadaci umožnit odstranit nedostatky v přiměřené lhůtě a zrušit ji teprve poté, co výzvě k odstranění nedostatků nevyhoví.⁴⁹ Možnost autoritativního zrušení nadace soudem je tak až krajním prostředkem, který soud může použít výjimečně, v taxativně vymezených případech, pokud nadace nezjedná nápravu dobrovolně.

V judikatuře Nejvyššího soudu je otázka zrušení a zániku nadace právní otázkou *de facto* neřešenou. Pouze v rozhodnutí sp. zn. 21 Cdo 3159/2010 ze dne 30. listopadu 2012, v případě zrušení Nadace Jaroslava Foglara v likvidaci a s tím souvisejících otázek dědických, se Nejvyšší soud otázkou zrušení nadace okrajově zabýval.

Dohled nad nadacemi se uplatňuje i během jejich samotné existence. Účelem dohledu v této fázi je především kontrola činnosti orgánů nadace a sledování, zda jsou zachovány původní představy a záměry zakladatele, případně také zájmy jiných osob.

K transparentnosti nadací přispívá i důležitá povinnost sestavovat a zveřejňovat výroční zprávu. Nadace je povinna vypracovat výroční zprávu do konce šestého měsíce po skončení předchozího účetního období. Výroční zpráva obsahuje účetní závěrku a přehled všech činností nadace, včetně zhodnocení těchto činností. Ve výroční zprávě musí nadace uvést alespoň přehled vlastních aktiv a pasiv, přehled osob, kterým poskytla nadační příspěvky přesahující určitou částku, přehled osob, od kterých přijala nadační příspěvky přesahující určitou částku, zhodnocení, zda nadace při svém hospodaření dodržuje pravidla pro poskytování nadačních příspěvků, přehled nákladů na vlastní hospodaření a zhodnocení základních údajů v účetní závěrce a zprávu auditora, pokud má nadace povinnost mít účetní závěrku ověřenou auditorem.

Nadace mají, stejně jako všechny právnické osoby, povinnost vést spolehlivé záznamy o svých majetkových poměrech, vést účetnictví a v souladu se zákonem č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob a o evidenci svěřenských fondů, ve znění pozdějších předpisů.

Civilní soudy jsou sice nadány zásadními pravomocemi ukotvujícími právní existenci nadací a vykonávají nepřímý dohled ze strany státu, rozhodně však nefungují jako specializovaný veřejnoprávní orgán dohledu nad nadacemi.⁵⁰ Civilní soudnictví neprovádí soustavnou kontrolu nadací a ani, až na výjimky, nezasahuje *ex officio*. K zásahům soudu jako reprezentanta veřejné moci do autonomie nadace a jejích vnitřních záležitostí, jako právnické osoby soukromého práva, dochází až na základě podnětu. Soudy tak do vnitřních záležitostí nezasahují ani např. v případech, kdy nadace nezakládá do sbírky listin vedené nadačním rejstříkem účetní závěrku a výroční zprávu, a činí tak až na základě podnětu.⁵¹ Rozhodně tedy nelze o rejstříkových soudech hovořit jako o nástroji silného státního dohledu nad nadacemi.

⁴⁹ § 172 odst. 2 občanského zákoníku.

⁵⁰ S úřadem nadačního dohledu se můžeme setkat v jiných evropských zemích, např. Lichtenštejnsku (jak bude pojednáno posléze), Německu a Švýcarsku.

⁵¹ I pouhým náhodným nahlédnutím do nadačního rejstříku prostřednictvím portálu www.justice.cz lze zjistit, že ne všechny nadace svoji reportovací povinnost řádně plní.

Autorka prostřednictvím žádosti o informace podle zákona č. 106/1999 Sb. oslovila všechny rejstříkové soudy v České republice se žádostí o informace, jakými nástroji vykonávají dohled nad veřejně prospěšnými nadacemi a zpřístupnění typových rozhodnutí.

Ze 7 rejstříkových soudů pouze Krajský soud v Plzni a Krajský soud v Ostravě poskytl usnesení, jimiž vykonávaly dohled nad nadacemi. U Krajského soudu v Ostravě se jednalo zejména se o rozhodnutí o zrušení nadací s likvidací a nařízením likvidace, jmenování likvidátora a opatrovníka.⁵²

U Krajského soudu v Plzni se rovněž jednalo zejména o řízení o zrušení nadace a nařízením likvidace, přičemž za povšimnutí stojí aktivita Krajského státního zastupitelství v Plzni, které krajskému soudu předávalo informace o nadacích, které neplní své rejstříkové povinnosti a ani přes výzvu nezakládají do sbírky listin účetní závěrky a výroční zprávy.⁵³ Četná byla rozhodnutí o jmenování členů správní a dozorcí rady *ex offo* např. při poklesu počtu členů orgánů a následné neschopnosti se usnášet.⁵⁴

Ostatní soudy odpověděly paušální odpovědí, že rejstříkové oddělení zdejšího soudu je založeno na registračním principu, vykonává pouze dohled nad zápisem skutečností do nadačního rejstříku a založením příslušných listin do sbírky listin dle zákona č. 304/2013 Sb., zákon o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob. Nevykonává tedy dohled nad fungováním nadací či jiných právnických osob, a nezasahuje tak do jejich činnosti.

V rámci dohledu nad nadacemi má svoji roli i *trestní soudnictví*. Podle zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob, nadace odpovídá za protiprávní čin spáchaný v jejím zájmu nebo v rámci její činnosti, jednal-li tak statutární orgán nebo člen statutárního orgánu, anebo jiná osoba ve vedoucím postavení v rámci nadace, která je oprávněna jménem nebo za nadaci jednat, dále osoba ve vedoucím postavení v rámci právnické osoby, která u nadace vykonává řídicí nebo kontrolní činnost, a zaměstnanci nebo osoby v obdobném postavení při plnění pracovních úkolů.⁵⁵

Trestní odpovědnosti nadace nebrání ani to, nepodaří-li se zjistit, která právnická osoba jednala protiprávně.⁵⁶

Pro nadace zákon nenadefinoval žádné speciální skutkové podstaty, v úvahu by však mohlo přicházet např. financování terorismu (§ 312d trestního zákoníku), podpora a propagace terorismu (§ 312e trestního zákoníku). Z možných ukládaných trestů by pak pro nadaci měl fatální následky trest zrušení právnické osoby, zákazu činnosti či zákazu přijímání dotací a subvencí.⁵⁷ Jakýkoli uložený trest však bude mít pro nadaci fatální následky. Nejde o princip veřejnosti rejstříku trestů právnických osob, jde

⁵² Např. rozhodnutí č. j. 5 Cm 195/2018-15 ze dne 28. února 2019, kdy o zrušení nadace bylo rozhodnuto z důvodu, že neměla v nadačním rejstříku zapsány členy statutárního a kontrolního orgánu v počtu určeném stanovami. Stejně tak rozhodnutí č. j. 23 Cm 115/2023-18 ze dne 13. prosince 2023.

⁵³ Např. rozhodnutí č. j. 38 Nc 1129/2020-4 ze dne 2. listopadu 2020.

⁵⁴ Např. rozhodnutí č. j. 41 Cm 84/2019-29 ze dne 9. prosince 2019, a č. j. 44 Cm 11/2021-67 ze dne 22. března 2021.

⁵⁵ § 8 zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁶ § 8 odst. 3.

⁵⁷ § 15 zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob.

o ztrátu kredibility před veřejností a potenciálními dárci, zneužití účelu nadace, který měl podporovat obecné blaho a v neposlední řadě poškození celého nadačního sektoru.

Správní soudnictví zajišťuje poskytnutí ochrany proti zásahům veřejné autority a ochranu veřejných subjektivních práv.⁵⁸ Soudy na úseku správního soudnictví pak rozhodují o žalobách proti orgánům veřejné správy, přičemž co se týče nadací, budou těmito orgány veřejné správy, které mohou zasáhnout do práv nadace, především úřady finanční.

5.2 FINANČNÍ ÚŘADY A VEDENÍ ÚČETNICTVÍ

Jelikož je nadace účelovým sdružením majetku a je povinna jej řádně spravovat a používat, otázky fiskální a účetní jsou kruciólní. Nadace je účetní jednotkou⁵⁹ a subjektem daňových povinností vznikajících jí při její činnosti. Dohled nad touto oblastí vykonávají finanční úřady, a to jednak nad dodržováním povinností uložených nadaci zákonem a jednak jako správci daně.⁶⁰

Nadace je povinna sestavit účetní závěrku, která je obligatorní součástí výroční zprávy.⁶¹ Nadace, jejichž nadační kapitál nebo obrat převyšuje 5 mil. Kč nebo u nichž se podle účetní závěrky rozhoduje o zvýšení nebo snížení nadačního kapitálu nebo o přeměně, mají povinnost auditu účetní závěrky a výroční zprávy.⁶²

Nejzásadnější je však dohled nad nadacemi vykonávaný finančními úřady prostřednictvím kontrol řádného a poctivého vedení účetnictví nadace a plnění reportovacích povinností nadací. Opět zde, stejně jako v případě dohledu soudního, platí, že finanční úřady spíše než *ex officio* zasahují na základě podnětu. Kompetence finančních úřadů při daňových kontrolách jsou sice zákonem a metodikami stanoveny striktně a přehledně, nicméně v praxi se setkáváme často s tím, že pracovníci finančních úřadů při kontrolách neberou v potaz specifické aspekty nadace, nerozumí základním pojmům a postupům v nadaci a v zájmu „právní jistoty“ u nadací postupují stejně jako u ziskových subjektů, kde jsou v kontrolách zběhlejší.

5.3 JINÉ ORGÁNY STÁTNÍ SPRÁVY

Jiné orgány státní správy mohou být subjekty dohledu v souvislosti s dohledem nad využitím dotací z veřejných rozpočtů. Krajské úřady pak dohlíží nad nadacemi, pokud realizují veřejnou sbírku pro účel, který je naplněním nadačního účelu, a to v souladu se zákonem č. 117/2001 Sb., o veřejných sbírkách, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁸ Ochranu veřejným subjektivním právům poskytuje zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

⁵⁹ § 1 zákona č. 563/1991 Sb., zákon o účetnictví. V případě, že nadace nedodrží své povinnosti uložené jí zákonem o účetnictví, dopouští se přestupku podle § 37 zákona o účetnictví.

⁶⁰ Tento dohled je intenzivnější, pokud nadace čerpá podporu z veřejných rozpočtů.

⁶¹ § 359 občanského zákoníku.

⁶² § 341 občanského zákoníku.

5.4 NOTÁŘ

Notář jedná jako subjekt, kterému jsou zákonem udělena veřejnoprávní oprávnění.

Zakládací listina nadace je vždy sepsaná ve formě notářského zápisu, a to jak v případě, kdy nadaci zakládá jediný zakladatel, tak i v případě, kdy nadaci zakládá více zakladatelů. Nadace může být založena i pořízením pro případ smrti, v rámci kterého lze rozlišit vložení vkladu do nadace buď povoláním nadace za dědice, nebo nařízením odkazu. Notářský zápis se vyžaduje také v případě, že nadační listina ve formě pořízení pro případ smrti neobsahuje některé povinné náležitosti, přičemž právě o těchto náležitostech ve formě notářského zápisu rozhodne určená osoba či vykonavatel závěti. Zakladatel má rovněž možnost v nadační listině určit, že také veškeré změny nadační listiny jsou možné pouze ve formě notářského zápisu. Založení nadace, změny a výmaz údajů zapisovaných do nadačního rejstříku může provést i notář formou přímého zápisu.

Notář, jak popsáno shora, vystupuje jako subjekt dohledu nad nadacemi, a sice v rámci preventivního dohledu nad nadacemi, kdy dohlíží, aby nadace byla založena v souladu s formálními náležitostmi a zákonem a aby jeho přičiněním nevznikla nadace, která by byla v rozporu s veřejným pořádkem apod.⁶³

5.5 EVIDENCE SKUTEČNÝCH MAJITELŮ

Dalším segmentem dohledu státu nad nadacemi je problematika boje proti tzv. praní špinavých peněz, kdy veřejný zájem na transparentnosti a ochraně struktur s účelově vázaným majetkem a majetkem s vymezeným účelem je realizován prostřednictvím registru skutečných majitelů.

V českém právu řešenou problematiku normuje především zákon o evidenci skutečných majitelů č. 37/2021 Sb. a zákon o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu č. 253/2008 Sb.⁶⁴ Podle ustanovení § 6 odst. 1 skutečným majitelem fundace⁶⁵ je vždy také každá fyzická osoba,

- a) která je jejím zakladatelem,
- b) která je členem její správní nebo dozorčí rady nebo jejím revizorem nebo osobou v obdobném postavení nebo

⁶³ RONOVSKÁ, K. *Komparativní analýza nadačního práva v Německu, Švýcarsku, Nizozemí, Rakousku a České republice*. Habilitační práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2011, s. 214–215.

⁶⁴ Evropské právo se do české právní úpravy promítá skrz směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU). Poměrně krátce po přijetí a transpozici směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/849 ze dne 20. května 2015 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu, o změně nařízení směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 648/2012 a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES a směrnice Komise 2006/70/ES (dále jen „4. AML směrnice“) byla přijata směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/843 ze dne 30. května 2018, kterou se mění směrnice (EU) 2015/849 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu a směrnice 2009/138/ES a 2013/36/EU (dále jen „5. AML směrnice“), jež měla být členskými státy Evropské unie transponována ke dni 10. ledna 2020.

⁶⁵ Pro účely této stati nadace.

c) v jejíž osobní podpoře spočívá podle zakladatelského právního jednání fundace její účel.

Veřejně prospěšné nadace tedy rovněž podléhají pravidlům o „skutečném vlastnictví“ a musí své „vlastníky“ (osoby, které je v konečném důsledku vlastní nebo ovládají) zapsat do zvláštního rejstříku, aniž by se bralo v úvahu, že nadace nemusí mít nutně „vlastníky“ ve smyslu evropských pravidel.⁶⁶

Přístup povinných osob k zanášení informací do evidence je však laxní a lze mít pochybnosti, zda zákonné sankce plní svoji odstrašující roli.⁶⁷ V evidenci tak nalezneme neúplné údaje o skutečných majitelích českých právnických osob či uspořádání bez právní osobnosti. Samostatnou kapitolou jsou pak sankce, kdy se některým entitám „vyplatí“ nespolupracovat s orgány veřejné moci, neposkytovat údaje a nerozkrývat tak svoji strukturu.

Nejvyšší soud ve svém nejnovějším rozhodnutí sp. zn. 27 Cdo 1368/2024 ze dne 25. srpna 2025, týkajícím se AML, potvrdil, že zákon o evidenci skutečných majitelů odporuje unijnímu právu, a to v části, v níž otevírá široké veřejnosti přístup do evidence. V důsledku toho stát nesmí nutit právnické osoby ani svěřenské fondy (dále též jen „evidující osoby“), aby své skutečné majitele do této evidence zapisovaly. Soudní dvůr Evropské unie totiž 22. listopadu 2022 rozhodl, že široce nastavené zpřístupnění údajů o skutečných majitelích zasahuje do jejich práva na ochranu soukromého a rodinného života a do práva na ochranu osobních údajů, zaručených články 7 a 8 Listiny základních práv EU, a prohlásil příslušné pravidlo AML směrnice za neplatné. Na to již však český zákonodárce nereagoval. Dokud bude evidence skutečných majitelů bez dalšího přístupná komukoliv z řad široké veřejnosti, český stát nesmí vynucovat splnění povinnosti zapsat a udržovat zapsané aktuální údaje o skutečných majitelích právnických osob a svěřenských fondů.

6. DOHLED NAD NADACEMI V LICHTENŠTEJNSKU A ÚŘAD DOHLEDU NAD NADACEMI (STIFA)

Jako jeden z modelů vztahu státu a nadací si autorka vybrala zahraniční nadační právní úpravu lichtenštejnskou, kde krom tradičních dohledových pilířů reprezentovaných soudy a finanční správou je zřízený státní úřad dohledu nad nadacemi. V české právní úpravě specializovaný úřad pro dohled nad nadacemi zakotvený není, i když se s ním původně počítalo v návrhu zákona č. 227/1997 Sb., o nadacích a nadačních fondech.

⁶⁶ V případě nadačních struktur můžeme pozorovat určité obavy ohledně zneužití této formy právní subjektivity. Ve dvou zprávách EU (z let 2017 a 2019), které hodnotily riziko praní špinavých peněz v Evropě, se však uvádí, že riziko zneužití v tomto sektoru je nízké.

⁶⁷ Podle analýzy Transparency International ČR vyplývá, že k 15. 3. 2022 celkem 15 % právnických osob (108 429 osob) nevolžilo skutečného majitele do evidence. Lhůta přitom uplynula (Přes 100 tisíc právnických osob neuvádí skutečného majitele, porušuje tím zákon. In: *Transparency International Česká republika* [online]. 7. 4. 2022 [cit. 2024-01-07]. Dostupné na: <https://www.transparency.cz/pres-100-tisic-pravnickych-osob-neuvadi-skutecneho-majitele-porusuje-tim-zakon/>).

V Lichtenštejnku mají nadace dlouhou historii a lichtenštejnská právní úprava nadací se řadí mezi tradiční nadační právní úpravy. V roce 1926 byl přijat zákon o osobách a společnostech („PGR“),⁶⁸ který právní úpravu nadací obsahoval ve svých člancích 552 až 570.⁶⁹ V následujících desetiletích zažívalo lichtenštejnské nadační právo rozkvět, a to až do roku 2008, kdy nastal zlom, neboť Lichtenštejnem otrásl daňový skandál,⁷⁰ jenž Lichtenštejnko poškodil i na mezinárodním poli a institut nadace zakládané podle lichtenštejnského práva ztratil na kredibilitě. Vnímání Lichtenštejnska jako země pro bezpečnou a anonymní správu majetku⁷¹ bylo oslabeno.

Nejen daňový skandál, ale nevyhovující právní úprava, roztržiténá judikatura, ochrana majetku nadace a nové nastavení dohledu nad nadacemi vedlo zákonodárce k přijetí novely PGR,⁷² týkající se nadačního práva tak, aby lichtenštejnská nadační právní úprava byla opět atraktivní pro příliv nadačního kapitálu (nejen) v „souboji jurisdikcí“ jiných států.

Ustanovení § 1 PGR nadaci normuje jako „*účelový majetek právně a ekonomicky samostatný, který je zřízen jako právní subjekt (právnícká osoba) jednostranným prohlášením vůle zakladatele*“.

Nadace, jako entita vytvořená zakladatelem k určenému účelu⁷³ a tomu vymezenému majetku, může být v Lichtenštejnku soukromě prospěšná nebo veřejně prospěšná nebo může sloužit smíšenému účelu (částečně soukromému a částečně veřejnému účelu).

Za veřejně prospěšnou se považuje nadace, jejíž činnost směřuje k naplňování obecného blaha, přičemž se nesmí jednat o rodinnou nadaci.⁷⁴ Podle PGR však (na rozdíl od české právní úpravy) veřejně prospěšný účel může být naplňován i ve prospěch určitého okruhu osob. Veřejně prospěšná nadace přináší užitek široké veřejnosti v charitativní, náboženské, humanitární, vědecké, kulturní, sociální, sportovní a ekologické oblasti.⁷⁵ Veřejná prospěšnost je definována jak soukromým právem v PGR, tak je následně

⁶⁸ Personen- und Gesellschaftsrecht (PGR), Gesetz vom 20. Januar 1926, LGBl Nr. 4 vom 19. Februar 1926.

⁶⁹ Před přijetím PGR v roce 1926 sice lichtenštejnská právní úprava nadace uznávala, úprava však nebyla komplexní, což mělo vyřešit právě přijetí PGR. Většina tehdy existujících nadací byla veřejně prospěšných. Srov. BÖSCH, H. Liechtensteinisches Stiftungsrecht – Alles beim Alten oder kein Stein mehr auf dem anderen? In: Liechtenstein-Institut (ed.). *Liechtenstein Politische Schriften. Band 50* [online]. Schaan: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, 2011, s. 79–102 [cit. 2023-11-30]. Dostupné na: <https://liechtenstein-institut.li/publikationen/bosch-harald-2011-liechtensteinisches-stiftungsrecht-alles-beim-alten-oder-kein-stein-mehr-auf-dem-anderen-liechtenstein-institut>; BERGER, E. *Rezeption im liechtensteinischen Privatrecht unter besonderer Berücksichtigung des ABGB*. 2. Aufl. Münster: LIT Verlag, 2011, s. 79.

⁷⁰ Informatik LGT Bank odcizil citlivá data klientů (německých daňových poplatníků), kteří v lichtenštejnských nadacích optimalizovali své daně, a následně data prodal německé vládě.

⁷¹ „*Stiftungsplatz Liechtenstein*“.

⁷² Zákon č. 220 Sb. z roku 2008 „LGBl. 2008 Nr. 2020“.

⁷³ Podle PGR musí zakladatel stanovit navenek zaměřený určitě specifikovaný účel nadace. „*Nach außen gerichteten, bestimmt bezeichneten Stiftungszweck*.“ Na rozdíl od české právní úpravy v občanském zákoníku je v lichtenštejnské právní úpravě jasně daná hranice mezi soukromě prospěšným a veřejně prospěšným účelem. Viz Čl. 552 § 2 ods. 1 PGR.

⁷⁴ Čl. 552 odst. 2 PGR ve spojení s čl. 107 odst. 4a PGR.

⁷⁵ V této souvislosti je třeba odkázat na čl. 107 odst. 4a PGR, který je formulován velmi komplexně v tom smyslu, že předpokládá požadavek široké veřejnosti nebo veřejného zájmu v nejšířším slova smyslu.

aplikována právem veřejným v daňových předpisech pro účely daňového zvýhodnění nadací.⁷⁶

Vzhledem k různým kombinacím a podtypům nadací lichtenštejnský PGR stanoví domněnku pro rozlišení veřejně prospěšných a soukromých nadací, a to tak, že rozhodující je převažující účel, který se posuzuje podle poměru výkonů sloužících k soukromým a veřejně prospěšným účelům. A dále, pokud není postaveno najisto, že je nadace v určité době určena většinou k soukromému účelu, hledí se na ni jako na veřejně prospěšnou nadaci.⁷⁷ Obecně lichtenštejnská právní úprava klade důraz a dává přednost vůli zakladatele, která je primární a stanovuje pole pro působnost a fungování nadace. Zakladatel si tak nastaví adekvátní organizační strukturu s ohledem na zamýšlený účel tak, aby byl plně funkční, flexibilní a nebyl svazovaný pevnými, nezměnitelnými regulemi.

6.1 DOHLED OD OKAMŽIKU ZALOŽENÍ A VZNIKU NADACE

Lichtenštejnská právní úprava na rozdíl od české právní úpravy nevyžaduje ingerenci státu ve všech fázích života nadace. V tomto ohledu se rozlišuje, zda se jedná o nadaci povinně zapisovanou do obchodního rejstříku⁷⁸ (dále také jako „registrovaná nadace“)⁷⁹ nebo se jedná o nadaci, která podléhá pouze povinnosti oznámení o založení (dále také jako „oznamovaná nadace“) u příslušného oddělení Justičního úřadu (*Amt für Justitz*), kterým je specializovaný nadační úřad, úřad pro dohled nad nadacemi („*Stiftungsaufsichtbehörde*“, dále také jako „STIFA“).

Veřejná moc v oblasti dohledu nad nadacemi je vedle soudů, notářů či specializovaných orgánů výkonné moci představovaná, jak uvedeno výše, specializovaným úřadem pro dohled nad nadacemi STIFA.⁸⁰

Dohledu Úřadu pro dohled nad nadacemi (STIFA) *obligatorně* podléhají *veřejně prospěšné* nadace. Totéž platí pro soukromé nadace, které podléhají dobrovolnému dohledu na základě ustanovení v nadační listině⁸¹. Zakladatel soukromé nadace má tedy právo si zvolit, zda se dohledu STIFA podřídí či nikoliv.

STIFA je administrativně začleněný do Úřadu pro spravedlnost.⁸² STIFA má sídlo ve Vaduzu a vznikl k 1. dubnu 2009, kdy byly položeny administrativní základy pro

⁷⁶ Čl. 4 odst. 2 a čl. 45 daňového zákona (640.0 Liechtensteinischen Landesgesetzblatt, Jahrgang 2010, Nr. 340, ausgegeben am 18. November 2010, Gesetz).

⁷⁷ Čl. 552 § 2 odst. 3 PGR.

⁷⁸ Čl. 552 § 14 odst. 4 PGR a čl. 552 § 19 PGR.

⁷⁹ Veřejně prospěšné nadace musí být zapsány do obchodního rejstříku. Tento rejstřík je sice přístupný na veřejné síti internet, avšak dohledávání v něm je relativně problematické. Navíc k získání podrobnějšího výpisu obsahujícího informace o nadaci jako účel, údaje o správní radě, způsob jednání za nadaci je třeba zpoplatněné elektronické žádosti s uvedením podrobných informací jak o žadateli o informace, tak o nadaci (Firmenindex: Offizielle Handelsregisterinformationen des Fürstentums Liechtenstein. In: *Landesverwaltung Fürstentum Liechtenstein* [online]. [cit. 2025-11-10]. Dostupné na: www.oera.li/cr-portal/suche/suche.xhtml).

⁸⁰ Soukromoprávními subjekty, které vykonávají dohled nad nadacemi, jsou zakladatel, dárci, destínatáři, osoby s právním zájmem, auditoři.

⁸¹ Čl. 552 § 29 odst. 1 PGR.

⁸² Čl. 552 § 29 odst. 2 PGR.

fungující nadační dohled. Nutnost dohledu veřejné moci nad nadacemi urychlil v Lichtenštejnsku kolem roku 2008 shora popsáný daňový skandál a rovněž také zjištění, že dohled ze strany orgánů veřejné moci (zejména finančních úřadů a soudů) nefunguje tak, jak by bylo žádoucí. Lichtenštejnsko se tak vydalo cestou institucionalizovaného dohledu nad nadacemi a důvody pro vytvoření státního orgánu dohledu nad nadacemi vysvětlilo jako komplexní. Stěžejní byla skutečnost, že nadace jako právní institut nemá žádné členy, ale pouze příjemce, a proto byla institucionalizovaná ochrana shledána jako vhodná; nezávislost nadačního majetku, absence kontroly ze strany vlastníka a neexistence společníků mohou – jak ve veřejném zájmu, tak v zájmu samotné nadace – vyvolat potřebu účinné kontroly hospodaření nadace, pokud k tomu existují dostatečné důvody.

STIFA ověřuje, zda je nadační majetek spravován a využíván v souladu s jeho účelem, a na základě zpráv kontrolního orgánu zpravidla rozhoduje, zda je třeba uplatnit dohledová opatření na ochranu nadačního majetku. Ve všech případech je nařízeno konkrétních opatření dohledu v kompetenci soudce ve zvláštním nesporném občanskoprávním řízení. STIFA má rovněž právo požadovat od nadace informace a prostřednictvím revizní komise nahlížet do účetních knih a záznamů nadace.

6.2 OPATŘENÍ DOHLEDU

Podle čl. 552 § 29 odst. 3 PGR se může STIFA prostřednictvím zvláštního nesporného občanskoprávního řízení obrátit na soudce s návrhem na vydání příkazů, které vyžaduje její kontrolní činnost, jako je kontrola a odvolání výkonných orgánů nadace, provedení zvláštních kontrol nebo zrušení usnesení výkonných orgánů nadace. STIFA lze na indicie důležité pro dozorovou činnost upozornit. Třetí osoby, které upozorní STIFA na indicie, ale samy nejsou účastníky nadace, tím však přímo nezískávají právní postavení účastníka nebo strany; tyto osoby se proto nemohou ve vztahu k STIFA domáhat práv účastníků, jako je právo nahlížet do dokumentů. Tyto osoby rovněž nemají právní nárok na to, aby se STIFA obrátila na soudce.

Principiálním jádrem nadace je majetek, a proto je jeho ochrana předmětem hlavního zájmu dohledu. Jestliže dochází k nakládání s majetkem a jeho zneužívání výkonnými orgány nadace takovým způsobem, který je v rozporu s účelem nadace, mají osoby zúčastněné na nadaci možnost obrátit se přímo na soudce s návrhem na přijetí požadovaných opatření (čl. 552 § 29 odst. 4 PGR). Ve smyslu nadačního práva (čl. 552 § 3 PGR) se za osoby zúčastněné na nadaci považují tyto osoby: zakladatel, oprávnění příjemci, budoucí příjemci, oprávnění příjemci podle vlastního uvážení, koneční příjemci, výkonné orgány nadace podle čl. 552 § 3 PGR, čl. 552 § 11, 24, 27 a 28 PGR a členové těchto výkonných orgánů.

6.3 DOHLEDOVÁ ČINNOST STIFA V ROCE 2024

Podle výroční zprávy za rok 2024 bylo pod dohledem STIFA 1 398 veřejně prospěšných a 31 soukromých nadací. Jako pozitivní vývoj je vnímán nárůst veřejně prospěšných nadací. Počet řízení ve věci opatření dohledu podle čl. 552 § 29 odst. 3 PGR zahájených v roce 2022 je velmi nízký (17 řízení), naopak se zvýšil počet případů,

kdy byl STIFA požádán o stanovisko ke změně účelu nadace a nadačních listin. Dalším segmentem činnosti STIFA bylo 86 žádostí o ustanovení auditora. Pokud jde o námitky auditorů, tyto námitky směřovaly zejména k nesprávnému použití majetku, správě majetku, poskytnutým nezajištěným úvěrům či nedodržování investičních předpisů.⁸³

Jak lze vidět, dohledová činnost STIFA je rozličná a počet nadací je pozoruhodný i vzhledem k počtu obyvatelstva Lichtenštejnského knížectví (cca 39 tis.). Autorka se domnívá, že zřízení a fungování STIFA je podmíněno vedle historického vývoje a tradice v regionu (obdobně státní dohledové úřady v Německu a Švýcarsku) zejména zájmem Lichtenštejnska na udržení atraktivity a kredibility tamního nadačního sektoru pro investory.

6.4 SOUDNÍ DOHLED

Amt für Justitz (Úřad pro spravedlnost) je jako orgán dohledu nad nadacemi oprávněn kontrolovat správnost uložených oznámení o založení a změnách. Za tímto účelem může od nadace požadovat informace a prostřednictvím kontrolního orgánu nebo, pokud takový orgán není zřízen, prostřednictvím pověřené třetí strany nahlížet do dokumentů nadace, pokud je to nezbytné pro kontrolu. V případě rozporu mezi informacemi poskytnutými při založení a změně nadace, si *Amt für Justitz* může vyžádat kopie dokumentů a provést kontrolu. Pokud kontrola prokáže, že nadace sleduje účel, který je v rozporu se zákonem nebo dobrými mravy, musí být nadace zrušena, stejně tak např. provede registraci nadace, pokud podléhá registraci a dosud tomu tak nebylo.⁸⁴

Soudní praxe v Lichtenštejnsku se v oblasti světa nadací zabývá především doplňováním správní rady a dalších orgánů,⁸⁵ odvolání člena správní rady práva na informace a inspekci dokumentů jako nadační listiny a jejich změn, vnitřních předpisů, účetnictví,⁸⁶ ustanovení dodatečného likvidátora,⁸⁷ změně nadačního účelu.⁸⁸

6.5 FINANČNÍ DOHLED

V Lichtenštejnsku neexistují finanční úřady v tradičním slova smyslu, ale existují specifické orgány, které dohlížejí na finanční sektor, nadace vzhledem k jejich majetkovému substrátu nevyjímaje. Hlavním regulátorem finančního trhu

⁸³ STIFA Activity Reports 2024. In: *AMT für Justiz: Fürstentum Liechtenstein: Stiftungsaufsichtsbehörde* [online]. [cit. 2025-06-29]. Dostupné na: <https://www.stifa.li/2024-3/>.

⁸⁴ Čl. 552 § 21 PGR.

⁸⁵ Srov. rozhodnutí StGH 2018/082 ze dne 29. října 2019, Fürstliches Landgericht nebo StGH 2014/080 ze dne 15. prosince 2024, Oberster Gerichtshof.

⁸⁶ Srov. rozhodnutí StGH 2024/036 ze dne 3. prosince 2024, Fürstliches Landgericht.

⁸⁷ Srov. rozhodnutí VGH 2022/015 ze dne 23. září 2022, Verwaltungsgerichtshof des Fürstentums Liechtenstein.

⁸⁸ Srov. rozhodnutí StGH 2011/8 ze dne 1. července 2011, Fürstlicher Oberster Gerichtshof, jež se věnovalo dohledu nad nadací při změně účelu. Zakladatel vymezil účel rodinné nadace jako smíšený (veřejně i soukromě prospěšný), přičemž soukromý účel byl vázán na podporu jeho osoby a jeho manželky. V rozhodnutí byla řešena otázka, kdy správní rada nadace za jeho života bez jeho souhlasu změnila účel nadace na dobu po smrti zakladatele na veřejně prospěšný, aby byla zajištěna kontinuita nadace.

v Lichtenštejsku je *Finanzmarktaufsicht* (FMA), který se zabývá dohledem nad finančním trhem. FMA zajišťuje dodržování pravidel a regulací v celém finančním sektoru. Mezi pravomoci FMA náleží regulace bank, pojišťoven a zprostředkovatelů, penzijních fondů, investičních společností, společností spravujících aktiva a dalších finančních subjektů. FMA zajišťuje, aby všichni aktéři finančního trhu dodržovali mezinárodní standardy týkající se transparentnosti a daňové spolupráce.⁸⁹

V souboji jurisdikcí je Lichtenštejsko pro nadace přívětivé (i) z hlediska daňového – i zde nadace požívají daňových výhod, což je mj. důvodem pro finanční dohled státu. Veřejně prospěšné nadace jsou osvobozené od daně z příjmu (sazba daně z příjmů právnických osob činí 12,5 %), z příjmů z nemovitostí, neplatí daň při založení. Je však třeba poznamenat, že v Lichtenštejsku platí minimální roční daň ve výši 1 805 CHF. Tato daň se tedy vztahuje i na osoby bez příjmu.⁹⁰

Pod finanční dohled je třeba zahrnout i *Das Verzeichnis der wirtschaftlich berechtigten Personen* (Evidence skutečných majitelů), který od roku 2021 vede *Amt für Justiz* a v němž jsou vedeny i lichtenštejské nadace.

ZÁVĚR

Problematika dohledu nad nadacemi je dynamická, neustále se vyvíjí, reaguje na změny ve společnosti a rovněž v jednotlivých jurisdikcích. Státní dohled má zejména u veřejně prospěšných nadací své nezpochybnitelné místo a jejich transparentnost podporuje moderními nástroji, jako je evidence skutečných majitelů. Zároveň nadace samy mají zájem na tom, aby byly transparentní. Proto jednájí zodpovědně a zavádí principy *foundation governance*, vnitřní sebekontrolu, přijímají preventivní opatření pro případ možných pochybení orgánů nadace (např. povinnost vést řádně účetnictví, vyhotovovat a zveřejňovat výroční zprávu, využít auditora jako subjekt soukromého vnějšího dohledu). Silná je i pozice zakladatele, kdy sice po svém vzniku si již nadace žije „svým“ životem, nicméně zakladatel má přirozeně zájem na tom, aby nadace fungovala řádně a jeho možnosti, jak nastavit vnitřní mechanismy kontroly, jsou široké.

Při zhodnocení dohledu nad nadacemi je třeba si připomenout funkci dohledu. Tou je dohled nad naplňováním účelu, pro který byla nadace zřízena, dohled nad majetkovou a personální složkou nadace. Významnou funkcí dohledu je i zájem na ochraně právní jistoty a práv třetích osob, které přicházejí s nadací do kontaktu.

Česká právní úprava nezná žádný specializovaný veřejnoprávní orgán dohledu nad nadacemi, a i když představuje soubor komplexních opatření preventivního dohledu, podrobných pravidel při založení a vzniku nadace, vedení účetnictví, reportovacích povinností, omezení při nakládání s nadační jistinou, povinností auditu, tak vše se děje při absenci centralizovaného státního dohledu.

⁸⁹ FMA: *Finanzmarktaufsicht Liechtenstein* [online]. [cit. 2025-11-10]. Dostupné na: <https://www.fma-li.li/en>.

⁹⁰ Gesetr vom 23. September 2010 über die Landes- und Gemeindesteuern (Steuergesetz, SteG).

Skutečnost, že dohledem nad nadacemi nebyl pověřený specializovaný centrální státní úřad, je dána nepochybně i historicky (jak bylo vysvětleno v kapitole o historickém vývoji dohledu).

Autorka se domnívá, že při respektování zásad dohledu nad nadacemi, který musí být oprávněný, přiměřený, transparentní a spravedlivý, je kombinace nepřímého státního dohledu a dohledu vnitřního (vykonávaného především dozorcí radou, revizorem, auditorem) dostačující a v českém prostředí není třeba specializovaného státního úřadu nadačního dohledu. Soudy společně především s finančními úřady vykonávají efektivní dohled doplňovaný i dohledem veřejnosti např. při neplnění reportovacích povinností nadace. Subjekty, které by naopak měly mít zakotvený větší prostor pro kontrolu nadace, jsou soukromé subjekty, beneficiáři, dárci a jiné osoby, které osvědčí právní zájem.

Vytvoření centrálního úřadu dohledu nad nadacemi, jehož dohledu by podléhaly správní rady a který by kontroloval hospodaření nadace, řádné vedení účetnictví, by pro činnost nadace v souladu s jejím účelem bylo problematické i z pragmatických důvodů⁹¹ – další zatížení státního rozpočtu. Autorka je toho názoru, že problém by byl i personální, totiž v obsazení úřadu kompetentními osobami, které by nadační problematiku obsáhly komplexně.

Nadační sektor v České republice se osvědčil, je životaschopný, hojně využívaný a funguje bez větších problémů a skandálů.

Lichtenštejnsko se při ustavení úřadu nadačního dohledu STIFA nacházelo v jiné situaci. Jedná se o bohatou zemi s dlouholetou (na rozdíl od České republiky nepřetržitou) historií nadací a nadačního práva a jedním z cílů ustavení STIFA byl zájem na znovunavrácení kapitálu do země v podobě lichtenštejnské nadace či alespoň správy majetku, důvěryhodnosti pro investory (po předchozích finančních skandálech), a to i v rámci souboje jurisdikcí se sousedním Rakouskem, Německem a Švýcarskem o založení nadace v Lichtenštejnsku. V Lichtenštejnsku se ukazuje jako funkční kombinace působnosti především úřadu STIFA, soudů disponujících skutečně sankčními opatřeními a dohledu soukromoprávních osob.

Jedním z důkazů převzetí aktivní zodpovědnosti českého nadačního sektoru samotného za jeho řádné fungování a zlepšení nadačního prostředí je po vzoru švýcarského Swiss Foundation Code přijetí Českého nadačního kodexu jako souboru doporučení pro dobrou správu nadací a nadačních fondů, který vychází nejen z platné legislativy, ale i příkladů dobré praxe. Nadační sektor v České republice tak dohání mezeru ve své historii způsobenou komunistickým režimem a prokazuje, že je schopný řádně fungovat a dodržovat zákony i s minimální ingerencí státu a bez existence zvláštního orgánu vnějšího dohledu.

Mgr. Andrea Bartíková, LL.M.
Právnická fakulta Masarykovy univerzity
20024@mail.muni.cz
ORCID: 0009-0008-7875-7464

⁹¹ Z podobného důvodu nebyl přijat návrh zákona o veřejné prospěšnosti, který měl v českém právním řádu podrobněji zakotvit právní úpravu veřejné prospěšnosti. O statusu veřejné prospěšnosti měly rozhodovat soudy a argumentem pro nepřijetí tohoto zákona bylo mimo jiné to, že by znamenal větší zatíženost již tak zatížených soudů.