

## UZASADNIENIE

Projekt ustawy o fundacjach ma na celu doprecyzowanie możliwości prowadzenia przez fundacje działalności gospodarczej z punktu widzenia przejrzystości i legalności tej działalności, a także doprecyzowanie uprawnień organu właściwego w sprawach fundacji w kierunku urealnienia wykonywania kompetencji kontrolnych. Projekt ustawy zakłada wskazanie jednego organu – ministra właściwego (w miejsce dotychczasowych – ministra i starosty), który odpowiedzialny byłby za podejmowanie określonych działań w stosunku do fundacji, w szczególności inicjując, w przypadku działania fundacji z naruszeniem prawa, postępowanie sądowe. Projektowana regulacja skutkować więc będzie usprawnieniem działań organów państwa, jak również przejrzystością działań samych fundacji, z jednej strony respektując swobodę działania fundatora w zakresie kształtowania ustanawianej przez niego fundacji oraz samodzielność zarządu i innych jej organów, z drugiej - ustanawiając mechanizmy do przeciwdziałania ewentualnym nadużyciom.

W odniesieniu do obecnie obowiązującej ustawy o fundacjach projekt zawiera następujące zmiany:

1. W art. 2 projektu określono przykładowe cele, dla realizacji których można ustanowić fundację. Terminologia została dostosowana do sformułowań użytych w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. Nr 96, poz. 873, z późn. zm.). Jednocześnie zrezygnowano ze sformułowania zawartego w art. 1 ustawy „zgodne z podstawowymi interesami Rzeczypospolitej Polskiej”, które może być rozumiane jako ograniczenie wolności tworzenia i działania fundacji, określonej w art. 12 Konstytucji RP.
2. Dla ułatwienia ustanawiania fundacji i przekazywania składników majątkowych zdecydowano o otwartym katalogu składników majątkowych, które mogą zostać przekazane przez fundatora, w miejsce poprzednio ściśle określonych rodzajów tych składników.

3. Art. 5 projektu zwiększa – w porównaniu do obecnie obowiązującego przepisu – liczbę obowiązkowych danych, które powinny znaleźć się w statucie. Zgodnie z projektowanym przepisem statut określać ma nie tylko nazwę, siedzibę, majątek fundacji, cele, zasady, formy i zakres jej działalności oraz skład, organizację zarządu fundacji i sposób powoływania oraz obowiązki i uprawnienia tego organu i jego członków, lecz także sposób zmiany statutu fundacji, skład i organizację organu kontroli wewnętrznej fundacji, sposób odwoływania członków organów fundacji oraz przeznaczenie środków majątkowych fundacji po jej likwidacji. Dotychczas kwestie te często były nieuregulowane w statutach fundacji, co utrudniało ich funkcjonowanie, a także często wręcz uniemożliwiało wykonywanie uprawnień właściwego ministra. Jednocześnie zgodnie z art. 12 ust. 3 projektu członek zarządu fundacji nie może być członkiem innego organu fundacji. Obecny stan prawny nie zakazuje łączenia stanowisk i kompetencji. Teoretycznie umożliwia to sytuację, w której rady fundatorów pełnią de facto funkcje rad fundacji, a ich członkowie są zarazem członkami zarządu. Przy takim ukształtowaniu kompetencji organów fundacji może dojść do sytuacji, że członkowie organów sami ustalają dla siebie wynagrodzenie, przyznają premie, czy udzielają sobie absolutorium. Sytuacje takie mogą sprzyjać także rozmywaniu kompetencji poszczególnych organów fundacji oraz ograniczaniu przejrzystości działania fundacji. Wyeliminowaniu takich przypadków ma służyć również art. 13 ust. 2 i ust. 3 projektu, na podstawie których członkowie organu kontroli wewnętrznej fundacji nie mogą być powoływani i odwoływani przez zarząd fundacji, a także nie mogą być jednocześnie członkami innego organu fundacji. Zrezygnowano jednocześnie z treści dotychczasowego art. 6 ust. 1 i
- 2
- z uwagi na istniejące w Kodeksie cywilnym, umożliwiające fundatorowi, upoważnianie do ustalenia statutu przez inną osobę.
4. Zgodnie z art. 8 projektu fundator może wskazać ministra właściwego ze względu na cele fundacji na podstawie przepisów ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437), zgodnie z którymi wskazywanie właściwego ministra powinno następować

z uwzględnieniem klasyfikacji działów administracji rządowej, tj. poprzez wskazanie danego działu. Ma to wyeliminować dotychczasową praktykę posługiwania się różnymi określeniami ministrów (np. nazwa własna, imię i nazwisko). Jednocześnie odwołanie do ustawy o działach administracji rządowej ma na celu zwrócenie uwagi sądów na potrzebę analizowania dokumentów dołączonych do wniosku celem odpowiedniego przyporządkowania fundacji właściwemu ministrowi zgodnie ze statutowym celem fundacji. Ponadto należy podkreślić, że sąd rejestrowy na podstawie ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 17, poz. 209) bada z urzędu, czy dołączone do wniosku dokumenty są zgodne pod względem formy i treści z przepisami prawa oraz czy dane wskazane we wniosku i załączonych dokumentach są zgodne z rzeczywistym stanem, jeżeli ma w tym względzie uzasadnione wątpliwości (art. 23 ustawy).

5. Stosownie do art. 9 ust. 1 projektu sąd zawiadamia ministra właściwego o wpisaniu fundacji do Krajowego Rejestru Sądowego, przesyłając mu postanowienie o wpisie fundacji do Krajowego Rejestru Sądowego oraz statut, celem przekazania ministrowi bardziej szczegółowych informacji nt. powstałej fundacji. Sąd zawiadamia właściwego ministra również o wszelkich zmianach podlegających wpisowi do Krajowego Rejestru Sądowego (art. 11 projektu), co ma umożliwić ministrowi zapoznawanie się z nimi na bieżąco. W ten sposób gwarantuje się właściwemu ministrowi możliwość otrzymania wszystkich informacji i danych, koniecznych do skutecznej realizacji przysługujących mu wobec fundacji uprawnień. Na gruncie obecnie obowiązujących przepisów minister właściwy nie ma praktycznie żadnych możliwości realizowania swoich uprawnień w przypadku, gdy fundacja zmieniła siedzibę, nie zawiadamiając go o tym.

Z uwagi na pojawiające się wątpliwości interpretacyjne w art. 10 projektu podkreśla się charakter konstytucyjny wpisu zmiany statutu fundacji do Krajowego Rejestru Sądowego. Dotychczasowe przepisy wskazywały jedynie, że zmiana statutu fundacji wymaga wpisania do Krajowego Rejestru Sądowego, nie odnosiły się jednak do kwestii obowiązywania tej zmiany.

Podczas uzgodnień międzyresortowych pojawiła się wątpliwość dotycząca możliwości zaskarżenia postanowienia o wpisie do rejestru w części dotyczącej właściwości ministra, przez ministra błędnie uznanego za właściwego, która została następnie rozwiana przez Ministra Sprawiedliwości. Minister Sprawiedliwości wskazał, że na podstawie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym istnieje możliwość sprostowania (wykreślenia) wpisu w oparciu o stosowne oświadczenie. Sąd rejestrowy bowiem bada z urzędu, czy dołączone do wniosku dokumenty są zgodne pod względem formy i treści z przepisami prawa oraz czy dane wskazane we wniosku i załączonych dokumentach są zgodne z rzeczywistym stanem (art. 23).

6. Art. 13 projektu reguluje działanie organu kontroli wewnętrznej fundacji. Organ ten sprawuje kontrolę nad działalnością fundacji pod względem zgodności tej działalności z przepisami prawa, postanowieniami statutu fundacji lub jej celem. Poprzez natychmiastowe reagowanie przez organ na nieprawidłowości lub na ryzyko ich powstania w fundacji, fundacja miałaby możliwość wewnętrznego rozwiązywania pojawiających się trudności bez ingerencji z zewnątrz (w szczególności ingerencji ministra właściwego). Jeżeli działanie fundacji naruszałoby przepisy prawa lub postanowienia jej statutu albo byłoby niezgodne z jej celem organ kontroli wewnętrznej fundacji miałby obowiązek podejmowania działania w celu usunięcia nieprawidłowości. Dopiero w przypadku stwierdzenia dalszego naruszania przepisów prawa lub postanowień statutu albo działania fundacji niezgodnego z jej celem organ kontroli wewnętrznej zawiadamiałby o tym właściwego ministra. Projekt pozostawia fundatorowi swobodę w zakresie struktury organu kontroli wewnętrznej i jego liczebności czy szczegółowych kompetencji stosownie do wielkości i potrzeb fundacji oraz jej możliwości finansowych. Może to być organ jednoosobowy, co jest istotne szczególnie w przypadku małych fundacji. W związku z powyższym należy stwierdzić, że nie ma prawnego obowiązku zatrudniania osoby wchodzącej w skład organu kontroli wewnętrznej, a co za tym idzie – przyznawania jej wynagrodzenia ani innych świadczeń pieniężnych.

7. Doprecyzowano obowiązek składania przez fundację rocznych sprawozdań. Zgodnie z art. 14 projektu fundacja przekazuje sprawozdanie właściwemu ministrowi w terminie do dnia 31 lipca roku następującego po roku, za który sporządza się sprawozdanie. Termin ten określono ze względu na przewidziany w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694, z późn. zm.) obowiązek zatwierdzenia sprawozdania finansowego przez właściwe organy w terminie najpóźniej 6 miesięcy od zakończenia roku obrotowego. Brak określenia takiego terminu w obecnie obowiązującej ustawie powodował, że minister był informowany o działaniach fundacji nawet z 2-letnim opóźnieniem, przez co podjęcie przez niego stosownych działań było często niecelowe. Sprawozdanie będzie przez fundację udostępniane do publicznej wiadomości w sposób umożliwiający zapoznanie się z tym sprawozdaniem przez zainteresowane podmioty. Podobne rozwiązanie zawiera ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Określono ustawowo elementy konieczne sprawozdania z podaniem ogólnych kategorii informacji (dane identyfikujące fundację, informacje o działalności statutowej oraz o działalności gospodarczej, jeżeli jest prowadzona, a także informacje mające wpływ na ocenę sytuacji finansowej fundacji, w tym o uzyskanych przychodach, poniesionych kosztach i wynikach finansowych), które sprawozdanie powinno zawierać. Jednocześnie Minister Sprawiedliwości określi, w drodze rozporządzenia, wzór sprawozdania mając na względzie potrzebę jednolitości i przejrzystości sprawozdania, a także szczegółowy zakres danych zawieranych w sprawozdaniu, w celu ułatwienia ministrowi właściwemu realizacji przysługujących mu na mocy ustawy uprawnień.
8. Art. 16 projektu wprowadza zmiany odnoszące się do doprecyzowania prowadzenia przez fundacje działalności gospodarczej i wyeliminowanie przez to ewentualnych nadużyć i uchybień. Zwiększa się kwotę 1000 zł, wskazaną w art. 5 ust. 5 zdanie drugie ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach jako minimum wartości składników majątkowych fundacji, która ma prowadzić działalność gospodarczą – do 20.000 zł, w celu urealnienia minimalnej wartości składników majątkowych oraz zabezpieczenia środków

na pokrywanie strat wynikłych z działalności gospodarczej. Kwota 20.000 zł została ukształtowana nieco poniżej ½ poziomu obowiązującego dla spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z Kodeksu spółek handlowych. Należy podkreślić, że przedsiębiorca, jakim niewątpliwie jest fundacja prowadząca działalność gospodarczą, odpowiadający samodzielnie za swoje zobowiązania, powinien posiadać majątek, który będzie przynajmniej na początku zabezpieczał finansowo prowadzenie tej działalności. Ponadto wprowadza się również obowiązek rozgraniczenia majątkowego środków przeznaczonych na działalność statutową i środków przeznaczonych na działalność gospodarczą, poprzez wyodrębnienie rachunkowe działalności statutowej i gospodarczej w stopniu umożliwiającym określenie przychodów, kosztów i wyników z zastrzeżeniem przepisów o rachunkowości. W celu podkreślenia ustawowego celu powoływania i działalności fundacji proponuje się, aby nie przeznaczać środków majątkowych uzyskanych na realizację celów statutowych fundacji na prowadzenie przez nią działalności gospodarczej. Proponowane przepisy mają na celu zwiększenie przejrzystości działalności fundacji oraz wyraźnie przesądzają, że działalność gospodarcza powinna mieć charakter uboczny i pomocniczy w stosunku do celu statutowego fundacji.

9. Proponuje się umożliwienie fundacjom zakładanie związków fundacji na wzór możliwości zagwarantowanych stowarzyszeniom w ustawie z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855, z późn. zm.). Projektowany przepis uwzględnia podnoszone przez organizacje pozarządowe postulaty w tym zakresie (art. 17 projektu).
10. Projekt zakłada ujednoczenie sposobu postępowania w przypadku naruszenia przez fundację przepisów prawa, postanowień jej statutu albo niezgodności działania fundacji z jej celem. Dotychczasowe przepisy obecnie obowiązującej ustawy – art. 12, 13 i 14 – oddzielnie regulują kwestie działania fundacji, działania jej zarządu oraz uchwał zarządu fundacji. Art. 18 projektu reguluje łącznie wszystkie te przypadki, określając je jako „działanie fundacji”, stanowiąc, że właściwy minister może wyznaczyć fundacji odpowiedni termin do usunięcia uchybień w jej działaniach albo może żądać dokonania w wyznaczonym terminie zmiany

organu fundacji. Wydaje się, że wszystkie organy fundacji są zobowiązane do przestrzegania obowiązków nałożonych na fundacje ustawą. Stąd utrzymanie rozróżnienia, funkcjonującego w obecnej ustawie, nie jest uzasadnione. Po bezskutecznym upływie wyznaczonego przez ministra terminu albo w razie dalszego uporczywego działania fundacji w sposób niezgodny z prawem, statutem lub celem fundacji, minister może wystąpić do sądu z wnioskiem o zawieszenie zarządu fundacji i wyznaczenie zarządcy przymusowego. Minister może wskazać kandydata na zarządcę przymusowego. Wskazanie takie nie wiąże sądu. Projekt określa termin działania zarządcy (9 miesięcy) i stanowi, że nie później niż przed upływem tego terminu i nie wcześniej niż po upływie 3 miesięcy od wyznaczenia, zarządca przymusowy zwraca się do sądu o uchylenie postanowienia o zawieszeniu zarządu i wyznaczeniu zarządcy przymusowego albo o likwidację fundacji. Wydaje się, że wskazany termin umożliwi podjęcie przez zarządcę odpowiednich działań celem uzdrowienia sytuacji w fundacji. Koszty zarządcy przymusowego pokrywa się z majątku fundacji.

W celu umożliwienia ministrowi właściwemu uzyskania informacji na temat naruszenia przez fundację przepisów prawa, postanowień jej statutu albo niezgodności działania fundacji z jej celem, a co za tym idzie podjęcia przez niego decyzji o określonych krokach wobec fundacji, właściwy minister może żądać od zarządu fundacji niezwłocznego przekazania dokumentów lub informacji dotyczących działalności fundacji.

11. Projekt określa przypadki, w których fundacja podlega likwidacji. Poza przewidzianymi w obecnie obowiązującej ustawie z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach sytuacjami osiągnięcia celu, dla którego fundacja była ustanowiona oraz wyczerpania majątku fundacji, projekt wskazuje na kolejną przesłankę – decyzję zarządu fundacji w przypadkach, w których przewiduje to statut, co pozwala fundatorowi na swobodne kształtowanie statutu w tym zakresie. Ponadto doprecyzowano, że wyczerpanie majątku fundacji nie oznacza całkowitego braku środków, lecz pozostawienie środków niezbędnych do pokrycia kosztów likwidacji. Projekt wprowadza obowiązek zamieszczenia wniosku o likwidację, składanego do sądu przez ministra właściwego, na stronie Biuletynu Informacji Publicznej urzędu organu

właściwego, m.in. w celu poinformowania ewentualnych wierzycieli fundacji oraz ze względu na wpływ ewentualnego postępowania upadłościowego na likwidację (art. 29 ust. 3 projektu). Jednocześnie proponuje się uregulowanie kwestii finansowania likwidacji fundacji na wzór rozwiązania zawartego w ustawie z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach, tj. koszty likwidacji pokrywane mają być z majątku likwidowanej fundacji, a fundacja ma obowiązek zabezpieczenia środków na ten cel. Jeżeli majątek fundacji nie będzie wystarczał na pokrycie kosztów sądowych likwidacji fundacji członkowie zarządu fundacji solidarnie poniosą odpowiedzialność za te koszty. Członek zarządu będzie mógł się uwolnić od tej odpowiedzialności, jeżeli wykáže, że we właściwym czasie zgłoszono wniosek o likwidację fundacji, albo że niezgłoszenie wniosku o likwidację fundacji nastąpiło nie z jego winy. Rozwiązanie to wprowadzono na wzór uregulowania zawartego w art. 299 Kodeksu spółek handlowych celem wyeliminowania sytuacji, gdy brak jest jakiegokolwiek majątku fundacji, a członkowie zarządu odpowiedzialni zgodnie z art. 12 ust. 2 projektu za podjęcie decyzji o likwidacji, nie podjęli takiej decyzji w odpowiednim czasie. Mając na uwadze, że fundacja nie jest podmiotem tożsamym z podmiotami, których działanie reguluje Kodeks spółek handlowych, odpowiedzialność solidarną członków zarządu ograniczono do pokrycia relatywnie niewysokich kosztów sądowych likwidacji. Niemniej jednak powyższy przepis powinien wpłynąć na bardziej odpowiedzialne podejmowanie decyzji o likwidacji fundacji przez zarząd w sytuacji, gdy jej środki są na wyczerpaniu.

W przypadku nierealizowania postanowień statutu w przedmiocie likwidacji, likwidatorem byłaby osoba wyznaczona przez sąd; w innych przypadkach likwidatorami są członkowie zarządu fundacji. Jej obowiązki zostałyby uregulowane na wzór obowiązków likwidatora stowarzyszenia z art. 37 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach. Ponadto likwidator fundacji zawiadamiałby ministra właściwego o wszczęciu i zakończeniu likwidacji fundacji oraz przedstawiałby mu na żądanie informację o przebiegu likwidacji fundacji. Ma to umożliwić ministrowi właściwemu realizowanie uprawnień i reagowanie w razie nieprawidłowości w procesie likwidacji. Projekt doprecyzowuje również, że fundacja w stanie



likwidacji nie ma obowiązku składania rocznych sprawozdań ze swojej działalności.

Należy podkreślić, że sąd ustala wysokość wynagrodzenia dla likwidatora wyznaczając daną osobę do pełnienia tej funkcji. Kryteria, jakimi ma kierować się sąd przy wyznaczaniu tej wysokości nie zostały nigdzie prawnie określone. Oczywiście jest jednak, że powinien on brać pod uwagę zarówno czas trwania likwidacji, jak i wielkość podmiotu likwidowanego oraz nakład pracy likwidatora.

12. Jak wskazano powyżej, projektodawcy zdecydowali o pozostawieniu dotychczasowego stanu prawnego w zakresie uprawnień poszczególnych ministrów właściwych, jednocześnie pozbawiając tych uprawnień starostów. Przyznanie określonych kompetencji różnym podmiotom (minister i starosta), bez faktycznego rozdzielenia ich kompetencji, powoduje, że takie rozwiązanie jest nieprzejrzyste. Zaproponowana zmiana uczyni realizację zadań przez właściwy organ bardziej efektywną i przejrzystą. Przewidziano jednocześnie możliwość powierzenia staroście przez właściwego ministra w drodze porozumienia wykonywanie uprawnień określonych w ustawie w zakresie działalności prowadzonej przez fundację na obszarze właściwości miejscowej samorządu powiatowego. Kontrolę nad realizacją powierzonych staroście uprawnień sprawować będzie minister właściwy, przez co wyłącza się stosowanie normy generalnej zawartej w art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872, z późn. zm.), zgodnie z którą wojewoda kontroluje wykonywanie przez organy samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez nie na podstawie ustawy lub porozumienia administracyjnego.
13. Projekt doprecyzowuje przepisy dotyczące tworzenia w Rzeczypospolitej Polskiej przedstawicielstw fundacji zagranicznych (art. 21 projektu). Określa, jakie dokumenty powinny zostać dołączone do wniosku o wydanie zezwolenia na utworzenie przedstawicielstwa, wyraźnie ustala obowiązki sprawozdawcze przedstawicielstwa, dookreśla kwestie w zakresie likwidacji

fundacji, w tym wygaśnięcie po likwidacji zezwolenia wydanego przez ministra. Dotychczas brak było regulacji jasno określających sposób postępowania ministra właściwego ze względu na zakres swego działania oraz cele utworzenia przedstawicielstwa w przypadku likwidacji przedstawicielstwa.

14. Proponuje się nowelizację ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr 167, poz. 1398, z późn. zm.) celem ujednoczenia przepisów dotyczących zwolnienia fundacji od opłat sądowych w sprawach o wpis do rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Zgodnie z obecnie obowiązującym stanem prawnym, zwolnienie od przedmiotowych opłat obowiązuje jedynie w odniesieniu do stowarzyszeń. Propozycja ta wychodzi naprzeciw postulatom środowiska pozarządowego. Jej celem jest wsparcie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Podobny charakter ma propozycja przywrócenia wcześniej obowiązującego przepisu zwalniającego od opłaty notarialnej w przypadku aktów będących oświadczeniami woli ustanawiającymi fundację (nowelizacja ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2002 r. Nr 42, poz. 369, z późn. zm.)). Oczekuje się, że zwolnienie z obowiązku ponoszenia kosztów oświadczeń woli o ustanowieniu fundacji przyczyni się do zwiększenia liczby fundacji.
15. Na podstawie opinii Prokuratury Generalnej sformułowano przepisy zmieniające – art. 23 i 28 projektu. Ze względu na fakt, że problem „sukcesji” uprawnień fundatora może dotyczyć przekształceń w ramach jednostek samorządu terytorialnego z powodu zmian istniejącego ustroju samorządu terytorialnego projekt przewiduje stosowną regulację dotyczącą uprawnień fundatora – jednostki samorządu terytorialnego. W obecnym stanie prawnym tworzenie, łączenie, dzielenie i znoszenie gmin i powiatów następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów. Stąd też w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.) oraz w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2002 r. Nr 142, poz. 1592, z późn. zm.) dodaje się odpowiednie przepisy zobowiązujące Radę Ministrów do rozstrzygnięcia w

ww. rozporządzeniu o wstąpieniu w uprawnienia fundatora fundacji utworzonych przez gminy bądź powiaty podlegające łączeniu, podziałowi lub znoszeniu. Warto podkreślić, że propozycje te zostały poparte przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego na posiedzeniu Zespołu ds. Infrastruktury, Rozwoju Lokalnego, Polityki Regionalnej oraz Środowiska w dniu 22 sierpnia 2006 r.

16. Także na wniosek Prokuraturii Generalnej zawarto w projekcie przepis art. 27 nowelizujący ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, z późn. zm.) w celu uregulowania i uporządkowania problemu wnoszenia mienia publicznego do fundacji. Dotychczas obowiązujące uregulowania prawne umożliwiały tworzenie fundacji, których jedynym majątkiem były de facto nieruchomości, w które wyposażył te podmioty Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego bądź też państwowe lub samorządowe osoby prawne. Nieruchomości wnoszone na wyposażenie fundacji stawały się własnością tego podmiotu, w związku z czym można było z nich zaspokoić roszczenia wierzycieli fundacji, bądź też w przypadku jej likwidacji nieruchomości te mogły być przeznaczone w sposób określony w statucie fundacji. W przypadku dokonywania darowizn na rzecz fundacji problem ten nie istnieje, gdyż darowizna może być odwołana (patrz art. 59 ust. 2 i ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zaś w przypadku dokonywania darowizn przez państwowe lub samorządowe osoby prawne znajdują zastosowanie odpowiednie przepisy dotyczące odwołania darowizny zawarte w Kodeksie cywilnym). Stąd też dokonuje się zmian przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami celem wyeliminowania możliwości wyposażania fundacji w nieruchomości.
17. W ustawie z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sadowym zaproponowano zmianę dotyczącą wpisywania w dziale 1 przy rejestracji fundacji ministra właściwego, zamiast organu sprawującego nadzór w związku z konstrukcją uprawnień ministra właściwego, który nie sprawuje nadzoru nad fundacjami.

18. Na wniosek Ministra Skarbu Państwa projekt uzupełniono o przepis art. 25, nowelizujący ustawę z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 493, z późn. zm.) poprzez przyznanie ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa uprawnień do wykonywania zadań i kompetencji przewidzianych dla fundatora w statutach fundacji utworzonych lub współtworzonych przez Skarb Państwa, z wyłączeniem fundacji, o których mowa w art. 69 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872, z późn. zm.). Wykonywanie praw i obowiązków przez Ministra Skarbu Państwa jako fundatora wywodzone jest z wykonywania uprawnień wynikających z praw majątkowych Skarbu Państwa (art. 2 pkt 5 ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa). Brak jest jednak wyraźnego przepisu o uprawnieniu Ministra Skarbu Państwa do wykonywania praw i obowiązków fundatora, co powoduje kwestionowanie przez niektóre fundacje uprawnień Ministra Skarbu Państwa. Art. 69 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną stanowi, że „z dniem 1 stycznia 1999 r. marszałek województwa przejmuje zadania i kompetencje przewidziane dla fundatora w statutach fundacji, których fundatorem jest Skarb Państwa, ustanowionych przez dotychczasowych wojewodów”. W związku z tym w tych fundacjach Minister Skarbu Państwa nie powinien być uprawniony do wykonywania zadań i kompetencji fundatora. W przypadku wykonywania kompetencji współfundatora w fundacjach współtworzonych przez Skarb Państwa nie istnieje zagrożenie przejęcia przez Skarb Państwa kompetencji wszystkich fundatorów. Przepis ten ma na celu jedynie umożliwienie wykonywania przez Ministra Skarbu Państwa uprawnień fundatora, którym jest Skarb Państwa. W przypadku fundacji tworzonych przez kilku fundatorów, przepisy statutów są tak sformułowane, aby nie było wątpliwości, któremu fundatorowi przysługują jakie kompetencje. Z reguły są to uprawnienia do powoływania reprezentantów fundatorów do organów fundacji (np. zarządu, rady fundacji, zgromadzenia fundatorów).

Wprowadzana zmiana nie będzie miała wpływu na uprawnienia innych ministrów, wyraźnie wymienionych w statutach niektórych fundacji jako podmiot uprawniony do dokonywania określonych czynności, ani na uprawnienia ministra właściwego.

19. Na wniosek Ministra Skarbu Państwa, postulującego efektywną realizację wniosków pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli zawartych w Informacji o wynikach kontroli „Tworzenie i działalność fundacji, których fundatorami są Skarb Państwa lub jednostki sektora finansów publicznych”, grudzień 2006 r., włączono do projektu przepisy umożliwiające realny wpływ Ministra Skarbu Państwa na działalność fundacji, których jedynym fundatorem był Skarb Państwa (art. 31 projektu).

Zmiana ta związana jest z nowelizacją ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa. Przepis rozważany był również w kategoriach zgodności z Konstytucją RP. Należy podkreślić, że zmiany statutów stosownie do przepisu będą dokonane nie ex lege, lecz przez autonomiczne organy fundacji. Przepis ten dotyczy niewielkiej liczby podmiotów, a jego zamieszczenie w projekcie ustawy jest spowodowane koniecznością uwzględnienia specyficznej roli Skarbu Państwa jako fundatora fundacji. W części fundacji, które zostały ustanowione przed powstaniem urzędu Ministra Skarbu Państwa, organy reprezentujące wtedy Skarb Państwa nie zagwarantowały fundatorowi żadnego wpływu na działalność tych podmiotów, w tym na dokonywanie zmian statutu. W wyniku wadliwie skonstruowanych statutów Ministra Skarbu Państwa nie ma żadnej możliwości wpływu na fundacje, które powstały z mienia publicznego i często wciąż bazują na środkach publicznych, na co zwracała uwagę Najwyższej Izby Kontroli. Należy podkreślić, że ww. przepisy zmieniające dotyczące fundacji „tworzonych lub współtworzonych przez Skarb Państwa” lub „utworzonych przez gminy” bądź „utworzonych przez powiaty” odnoszą się do fundacji, które powstały na gruncie poprzedniego stanu prawnego, umożliwiające ustanawianie fundacji przez te podmioty, co obecnie jest zakazane na mocy art. 30 ustawy o finansach publicznych. Ich wprowadzenie ma więc wyłącznie charakter porządkowy odnoszący się do

stanu prawnego i faktycznego sprzed wejścia w życie przedmiotowego zakazu.

## OCENA SKUTKÓW REGULACJI

Projekt oddziałuje na fundacje, osoby je zakładające i prowadzące, starostów i organy administracji rządowej oraz na jednostki samorządu terytorialnego.

Projekt nie będzie miał istotnego wpływu na dochody i wydatki budżetu państwa. Trudno oszacować, czy wykonywanie zadań wobec fundacji przez ministrów właściwych przyniesie oszczędności, czy też może zwiększy koszty wykonywania tych zadań. Zależy to, podobnie jak i obecnie, od aktywności ministra właściwego na tym polu oraz wzajemnych relacji między ministrem a fundacją. Poprzez odebranie wskazanych w ustawie uprawnień, które obecnie wykonują wobec fundacji starostowie, z jednoczesnym umożliwieniem właściwym ministrom upoważniania starostów do realizacji pewnych zadań, wydaje się jednak, że ustawa może spowodować zmniejszenie obciążeń budżetu państwa poprzez zmniejszenie dotacji na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Zadania właściwych ministrów będą finansowane w ramach części budżetowych, których są oni dysponentami oraz będą realizowane przy pomocy pracowników dotychczas odpowiedzialnych za te kwestie w urzędzie. Ministrowie co do zasady nie zgłaszali w trakcie uzgodnień międzyresortowych postulatów zwiększenia środków finansowych na wykonywanie ustawowych zadań. Ponadto należy zauważyć, że niektóre rozwiązania, jak np. wprowadzenie organu kontroli wewnętrznej, obowiązku złożenia sprawozdania w określonym terminie czy obciążenie członków zarządu odpowiedzialnością za sądowe koszty likwidacji przyczyni się do usprawnienia wykonywania zadań ministra, a tym samym do racjonalizacji wydatków budżetowych na ten cel w dłuższym okresie.

Jeśli chodzi o oszacowanie skutków budżetowych z tytułu zwolnienia od opłat sądowych za pierwszy wpis fundacji do Krajowego Rejestru Sądowego, należy wskazać, że przykładowo w 2005 r. do stosownego rejestru wpisane zostały 864 fundacje, w I półroczu 2006 r. – 489. Zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych od wniosku o zarejestrowanie w tym rejestrze pobiera się opłatę stałą w kwocie 500 zł. Odnosząc wysokość tej opłaty do liczby fundacji rejestrowanych przeciętnie w

ciągu roku, można przyjąć, że zwolnienie fundacji od opłat za pierwszy wpis do Krajowego Rejestru Sądowego oznaczałoby, że do budżetu nie wpłynie rocznie kwota około 432.000 zł (a przyjmując za podstawę wpisy w I półroczu 2006 r. – 244. 500 zł w skali półrocza).

Proponowany projekt ustawy powinien zapewnić większą przejrzystość finansowych aspektów działalności fundacji (według Krajowego Rejestru Sądowego w Polsce na dzień 30 czerwca 2006 r. na 6.677 zarejestrowanych fundacji, 2.428 prowadzi działalność gospodarczą).

Projektowana regulacja nie ma wpływu na rynek pracy, konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość oraz sytuację i rozwój regionalny.

Przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.

Projekt został przekazany do konsultacji społecznych do:

1. Organizacji pracodawców, członków Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych;
2. Fundacji poprzez Radę Pożytku Publicznego i Ogólnopolską Federację Organizacji Pozarządowych, która zrzesza około 140 podmiotów;
3. Krajowej Rady Notarialnej.

Jednocześnie w dniu 25 lipca 2006 r. projekt wraz z uzasadnieniem został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w celu umożliwienia każdemu zainteresowanemu podmiotowi zapoznanie się z nim. Wszystkie kolejne dokumenty dot. prac nad projektem oraz jego kolejne wersje również udostępnione zostały w Biuletynie Informacji Publicznej KPRM. Projekt przedstawiono również na posiedzeniu Rady Działalności Pożytku Publicznego 11 września 2006 r. oraz posiedzeniu prezydium Parlamentarnego Zespołu ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi w dniu 3 października 2006 r.

Organizacje pracodawców nie zgłosiły do projektu żadnych uwag, zaś większość uwag przekazanych przez fundacje za pośrednictwem OFOP i RDPP, a także przez Fundację na Rzecz Nauki Polskiej, Forum Darczyńców i Helsińską Fundację Praw Człowieka została uwzględniona. W szczególności



zrezygnowano z regulowania w projekcie kwestii minimum majątkowego przy ustanawianiu fundacji. Usunięto z projektu również dalsze obostrzenia w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej, tj. nakaz przekazywania środków z tej działalności na działalność statutową. W projekcie zrezygnowano również z nałożenia na fundacje obowiązku przekazywania do ministra właściwego wszelkich informacji o zmianach dot. fundacji, podlegających wpisowi do Krajowego Rejestru Sądowego, zobowiązując do tego sąd, oraz uchwał jej zarządu. Projektodawca zrezygnował z nałożenia na fundacje obowiązku zabezpieczenia kapitału zapasowego w celu uregulowania problemu braku majątku fundacji wystarczającego na pokrycie kosztów jej likwidacji. Zamiast tego przyjął rozwiązanie zgłoszone na ww. posiedzeniu prezydium Parlamentarnego Zespołu dot. solidarnej odpowiedzialności członków zarządu fundacji w zakresie sądowych kosztów likwidacji fundacji.

Krajowa Rada Notarialna negatywnie odniosła się do projektowanego przepisu o niepobieraniu opłaty za sporządzenie aktu notarialnego, którego przedmiotem jest wyłącznie oświadczenie woli o ustanowieniu fundacji. Wnioskodawca uznał jednak, że celem nadrzędnym regulacji jest ułatwienie ustanawiania fundacji, jako kluczowych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego.

Projekt został również uzgodniony z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego, która nie zgłosiła do niego uwag.

Wpłynęły dwa zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektem: Fundacji na Rzecz Nauki Polskiej i Forum Darczyńców. Podmioty te nie są wpisane do rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingsową, prowadzonego zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414), przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Zainteresowania pracami nad projektem nie zgłosiły żadne podmioty wpisane do ww. rejestru.