

Czy potrzebne są zmiany w ustawie o fundacjach, kontrowersje wokół nadzoru administracyjnego nad fundacjami – stan obecny, kierunki zmian na przyszłość.

Obowiązująca ustawa o fundacjach pochodzi z 1984 r. Znaczącej nowelizacji tej ustawy dokonano ustawą z dnia 23 lutego 1991 r. o zmianie ustawy o fundacjach (Dz. U. Nr 19, poz.82). Zmiany dokonane tą ustawą przewartościowały zasady nadzoru nad fundacjami, ograniczając nadzór organów administracji na rzecz sądu rejestrowego - wówczas jednego, wyznaczonego do prowadzenia rejestru fundacji - Sądu Rejonowego dla m. st. Warszawy w Warszawie (do czasu wejścia w życie ustawy nowelizującej była to kompetencja Sądu Rejonowego dla Warszawy – Pragi).

Uchylono m. in. art. 4, zgodnie z którym ustanowienie fundacji wymagało zatwierdzenia przez ministra zainteresowanego, ze względu na zakres jego kompetencji - utworzeniem i działaniem fundacji, tak zwanego "właściwego ministra", a także art. 7, zgodnie z którym statut ustalony przez fundatora wymagał zatwierdzenia przez właściwego ministra równocześnie z zatwierdzeniem fundacji. Jeżeli statut przewidywał podjęcie działalności gospodarczej, zatwierdzenie statutu w tej części następowało w porozumieniu z Ministrem Finansów. W przypadku, gdy fundator nie przedstawił statutu lub przedstawiony statut zawierał ewidentne braki formalne, postanowienia sprzeczne z treścią oświadczenia woli o ustanowieniu fundacji, albo z przepisami prawa, właściwy minister wzywał fundatora do przedstawienia, w wyznaczonym terminie, statutu lub do wprowadzenia w nim zmian bądź uzupełnień. Taka procedura dotyczyła również zmian statutu.

Zmianie uległy też art. 15,16 i 17, dające właściwemu ministrowi prawo przeprowadzania kontroli działalności finansowej i gospodarczej fundacji, możliwość wstrzymania wykonania lub uchylenia uchwały zarządu fundacji pozostającej w rażącej sprzeczności z jej celem, postanowieniami statutu lub z przepisami prawa, a także możliwość zawieszenia zarządu fundacji i wyznaczenia zarządcy przymusowego. Po nowelizacji o powyższych kwestiach rozstrzyga sąd, a właściwy minister może w niektórych sytuacjach wnioskować o podjęcie odpowiednich działań przez sąd, jednak do sądu należy ostateczna decyzja.

Obecnie ustawa o fundacjach nie przewiduje kontroli w fundacjach. Z przepisów ustawy nie wynikają dla tzw. właściwych ministrów w zasadzie żadne obowiązki o charakterze nadzorczym, ustawa wskazuje jedynie określone uprawnienia, posługując się zwrotem „może” (art.13,14). Właściwy minister nie ma możliwości oceny „prawidłowości

realizacji przez fundacje jej celów statutowych” – może jedynie dokonać oceny pod kątem zgodności z prawem.

Jedynym źródłem informacji o działalności fundacji jest sprawozdanie z działalności, które zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o fundacjach - fundacja składa corocznie właściwemu ministrowi.

Czy poinformowanie przez fundację o nieprowadzeniu działalności w danym roku zwalnia ją z obowiązku złożenia sprawozdania? - wobec jednoznacznego brzmienia przepisu art. 12 ust. 2 fundacja ma przedstawić sprawozdanie z działalności, co może oznaczać, że w przypadku nieprowadzenia działalności taki obowiązek nie istnieje. Podkreślić także należy, że z faktu ustanowienia fundacji i uzyskania wpisu w rejestrze, nie wynika obowiązek podjęcia działalności. W ustawie brak jest jednoznacznie wyrażonej podstawy prawnej do żądania od fundacji nadesłania sprawozdania, takie uprawnienie można jedynie domniemywać na podstawie art.12 ust. 2, ale opinie w tym zakresie są bardzo zróżnicowane. Nie ulega jednak wątpliwości, że taka podstawa może wynikać wyłącznie z ustawy.

Za zobowiązane do składania sprawozdań nie mogą być również uznane fundacje nie przerejestrowane do Krajowego Rejestru Sądowego, gdyż w świetle ustawy o fundacjach, bez takiego wpisu nie mogą prowadzić działalności.

Z ustawy o fundacjach nie wynika, że sprawozdanie z działalności fundacji ma mieć bezwzględnie formę określoną w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 maja 2001 r. w sprawie ramowego zakresu sprawozdania z działalności fundacji (Dz. U. Nr 50, poz. 529). Ustawa nie przewiduje też żadnych sankcji, jeśli sprawozdanie jest sporządzone w sposób odbiegający od określonego w rozporządzeniu. Rozporządzenie ma ułatwiać sporządzenie sprawozdania, na co wskazuje ustawodawca w delegacji do jego wydania, używając zwrotu: „ramowy zakres (...) obejmujący w szczególności najważniejsze informacje o działalności fundacji”.

Z uwagi na specyfikę ogólnych kompetencji Ministra Sprawiedliwości, w tym uprawnień nadzorczych w stosunku do sądów, do Ministerstwa Sprawiedliwości kierowane są różne pytania, dotyczące tworzenia i działalności fundacji, zaprzestania prowadzenia działalności, ewentualnych roszczeń w stosunku do fundacji ze strony beneficjentów. Zakres zgłaszanych wątpliwości jest bardzo szeroki i wykracza poza wyżej wskazane przykładowo problemy. Uzyskana w ten sposób wiedza miała wpływ na zweryfikowanie dotychczasowej praktyki czynności podejmowanych w stosunku do fundacji i analizę prawa fundacyjnego. Wiele argumentów przemawiało za nowelizacją ustawy o fundacjach. Takie prace podjęto w 2006 r., jednak nie w Ministerstwie Sprawiedliwości, ale w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

W stosunku do obowiązującej ustawy o fundacjach projekt, m.in. doprecyzował zasady prowadzenia przez fundacje działalności gospodarczej, a także uprawnienia organu właściwego w kierunku urealnienia wykonywania kompetencji kontrolnych. Poszerzał zakres obowiązkowych danych, które powinny znaleźć się w statucie. Ograniczał możliwości pełnienia wielu funkcji przez tę samą osobę.

Zwiększał kwotę wskazaną, jako minimum wartości składników majątkowych fundacji, która ma prowadzić działalność gospodarczą z 1.000 zł do 20.000 zł. Projekt przewidywał także obowiązek posiadania przez fundacje organu kontroli wewnętrznej, zobowiązanego do oceny działalności fundacji i ewentualnej inicjatywy zewnętrznej i umożliwiał fundacjom tworzenie związków fundacji. Regulacje dotyczące likwidacji fundacji oparto na przepisach Kodeksu spółek handlowych.

Omawiany projekt ustawy o fundacjach budził liczne kontrowersje i ostatecznie zaprzestano kontynuowania prac legislacyjnych nad tym projektem.

Pytanie co do potrzeby nowelizacji ustawy o fundacjach, bądź opracowania nowej ustawy, a także kierunku i zakresu zmian, pozostaje ciągle otwarte.

Zasadniczą kwestią jest przesądzenie, jaka powinna być rola właściwych ministrów w stosunku do fundacji, ustalenie granic niezbędnego formalizmu przy tworzeniu fundacji, które elementy funkcjonowania fundacji i w jakim zakresie, powinny podlegać nadzorowi i kontroli i kto miałby takie uprawnienia.