

Ustawa
z dnia [...] 2007 r.

o zmianie ustawy o fundacjach

Art. 1. W ustawie z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz. U. z 1984 r. Nr 21, poz. 97, z późn. zm.¹⁾) wprowadza się następujące zmiany:

1) art. 1 ustawy otrzymuje brzmienie:

„Fundacja może być ustanowiona dla realizacji celów społecznie użytecznych, w szczególności w sferach zadań publicznych wymienionych w art. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.”;

2) w art. 5:

a) w ust. 1 w zdaniu drugim kropkę zastępuje się przecinkiem i dodaje się:

„a także określać okoliczności, w których fundacja może ulec likwidacji oraz przeznaczenie środków majątkowych po jej likwidacji.”,

b) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„Fundator może wskazać ministra właściwego ze względu na cele fundacji zgodnie z przepisami o działach administracji rządowej. Oświadczenie fundatora w tej sprawie powinno być dołączone do statutu i przekazane właściwemu sądowi rejestrowemu. W przypadku niewskazania przez fundatora ministra właściwego, sąd wskazuje takiego ministra z urzędu.”,

c) w ust. 5:

i) w zdaniu pierwszym po słowach „jej celów” dodaje się:

„statutowych”;

3) w art. 12:

a) w ust. 2 po słowach „w terminie” kropkę zastępuje się przecinkiem i dodaje się:

„do siedmiu miesięcy od końca roku obrotowego, za który sporządzane jest sprawozdanie.”,

b) ust. 3 otrzymuje brzmienie:

¹ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203, z 1997 r. Nr 121, poz. 769, z 2000 r. Nr 120, poz. 1268, z 2003 r. Nr 162, poz. 1568, z 2005 r. Nr 167, poz. 1398, Nr 175, poz. 1462.

„Sprawozdanie, o którym mowa w ust. 2, podawane jest do publicznej wiadomości przez fundację w sposób umożliwiający zapoznanie się z nim przez zainteresowane podmioty, a także udostępnianie przez właściwego ministra na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej.”,

c) dodaje się ust. 3a w brzmieniu:

„Jeżeli fundacja nie złoży sprawozdania w terminie określonym w ust. 2 lub złoży sprawozdanie niepełne, właściwy minister wzywa fundację do złożenia sprawozdania lub uzupełnienia braków w terminie 31 dni roboczych od daty doręczenia wezwania.”,

d) dodaje się ust. 3b w brzmieniu:

„Jeżeli na wezwanie, o którym mowa w ust. 3a, fundacja nie złoży sprawozdania lub nie uzupełni braków, właściwy minister występuje do sądu z wnioskiem o wezwanie fundacji do złożenia sprawozdania lub uzupełnienia braków pod karą grzywny w wysokości do 1000 złotych.”,

e) dodaje się ust. 3c w brzmieniu:

„W przypadku dalszego uchylania się fundacji od obowiązku określonego w ust. 2, właściwy minister może wystąpić do sądu o zawieszenie zarządu fundacji i wyznaczenie zarządcy przymusowego.”;

4) w art. 15 w ust. 1 po słowach „majątku fundacji,” dodaje się:

„a także w okolicznościach przewidzianych w statucie.”.

Art. 2 Do postępowań z wszczętych i niezakończonych przed dniem wejście w życie ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe.

Art. 3 Ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

UZASADNIENIE

Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach ma na celu doprecyzowanie obecnie obowiązujących przepisów, a w szczególności przepisów określających obszary działania fundacji oraz zasady kontroli właściwych organów nad wypełnianiem przez nie obowiązków sprawozdawczych. Zmiany te mają służyć zapobieganiu wykorzystywaniu instytucji fundacji do realizacji celów innych niż cele społecznie użyteczne. Ponadto, nowelizacja ma na celu dopasowanie prawa fundacyjnego do zapisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r., a w szczególności realizacji praw i wolności obywatelskich, w tym konstytucyjnej wolności ustanawiania fundacji.

Zgodnie z zasadami technik legislacyjnych, zakres niezbędnych zmian nie wymaga uchwalenia nowej ustawy. Nie pociąga też za sobą konieczności dostosowania odrębnych ustaw, a ponadto umożliwi zachowanie ram prawnych, ugruntowanych orzecznictwem sądów powszechnych, Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego, w których działa obecnie prawie siedem tys. zarejestrowanych fundacji.

Proponowana nowelizacja obejmuje zmianę przepisów art. 1, 5, 12 i 15 obowiązującej ustawy.

W art. 1, odwołanie do „interesów Rzeczypospolitej Polskiej” zostaje usunięte ze względu na anachroniczność tego zapisu. Ogranicza on swobodę ustanawiania i działania fundacji, zagwarantowaną w art. 12 Konstytucji RP, zgodnie z wykładnią której wolność ta jest ograniczona jedynie w przypadku sprzeczności z prawem Rzeczypospolitej Polskiej, a w szczególności łamiących zapisy art. 13 Konstytucji².

Określenie, że fundacje mogą być ustanawiane dla realizacji „celów społecznie użytecznych” podkreśla podstawowy cel użyteczności publicznej, dla którego ustanawiane są te podmioty.

W art. 1, rezygnuje się także z przywołania „celów gospodarczo użytecznych”, co nie odbierze fundacjom możliwości działania na rzecz takich celów, o ile będą one zarazem zgodne z celami społecznie użytecznymi. Już katalog sfer zadań publicznych, o którym mowa w art. 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. (Dz.U. z 2003 r., Nr 96, poz. 873, z późniejszymi zmianami) o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, do którego bezpośrednio odwołuje się art. 1 ustawy w proponowanym brzmieniu, wymienia szeroki zakres działań o charakterze społecznie użytecznym, zawierających w sobie element użyteczności gospodarczej. Zmiana w art. 1 ustawy nie odbiera fundacjom możliwości prowadzenia działalności gospodarczej (której zasady określa art. 5 ust. 5 ustawy) zgodnie z przepisami prawa; wyklucza natomiast możliwość powołania fundacji i prowadzenia przez nią działalności gospodarczej, która nie byłaby społecznie użyteczna w rozumieniu ustawy, gdyż zakładałaby nadrzędność maksymalizacji dochodu nad realizacją statutowych celów użytecznych społecznie.

Ponadto, w proponowanym brzmieniu, art. 1 nie będzie zawierał obecnego wykazu celów, dla których można ustanowić fundację, który to katalog może ograniczać swobodę

² Art. 13 w brzmieniu: „Zakazane jest istnienie partii politycznych i innych organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszyzmu i komunizmu, a także tych, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa.”

ustanawiania i działania fundacji w przypadku, gdy interpretowany jest jako zamknięty. Proponuje się natomiast, aby art. 1 zawierał odniesienie do sfer zadań publicznych określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Przyjęcie takiego rozwiązania służyć ma zapewnieniu spójności interpretacyjnej tych dwóch ustaw, które są szczególnie istotnym elementem ram prawnych kształtujących funkcjonowanie sektora obywatelskiego. Ponadto pozostawia się jego otwartą formułę, poprzez wskazanie ww. obszarów „w szczególności”. Proponowany katalog ma tę przewagę nad obecnie obowiązującym, że będzie wskazywać na rzeczywiste cele, jakie fundacja może pełnić; podczas gdy obecny uwzględnia w zasadzie obszary, w jakich cele te można realizować.

Ponadto dostosowuje brzmienie art. 1 ustawy do innych regulacji dotyczących działalności organizacji pozarządowych, w tym fundacji, a w szczególności do ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2000 r., Nr 54, poz. 654, tekst ujednolicony z późniejszymi zmianami) i ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2000 r., Nr 14, poz. 176, tekst ujednolicony z późniejszymi zmianami).

W art. 5, ust. 1, zdanie drugie, do katalogu kwestii, które fundator może określić ustanawiając statut fundacji dodaje się okoliczności, w których fundacja powinna zostać zlikwidowana, a także przeznaczenie środków pozostałych po likwidacji fundacji. Co prawda ustawodawca przewidział sytuacje, w których fundacja powinna zostać zgodnie z prawem zlikwidowana (art. 15 ust.1); dlatego wprowadzenie proponowanych zmian ma służyć przypomnieniu fundatorowi, o tym, że jeżeli katalog okoliczności prowadzących do przymusowej likwidacji fundacji nie wyczerpuje jego woli, to ustanawiając statut powinien zadbać o wymienienie sytuacji, innych niż przewidziane ustawą, w których likwidacja miałaby nastąpić. Obecne przepisy zabezpieczają również środki majątkowe fundacji pozostałe po jej likwidacji przed przeznaczeniem ich na cele niezgodne z celami społecznie użytecznymi (art. 5 ust. 5 i art. 15 ust. 4).

Proponowane w ust. 2 i 5 zmiany mają charakter redakcyjny i mają na celu dostosowanie terminologii używanej w ustawie do obecnie obowiązujących regulacji. Zmiana do ust. 2 tego artykułu podyktowana jest koniecznością dostosowania ustawy do ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 1997 r., Nr 141, poz. 943, z późniejszymi zmianami), zgodnie z którą wskazanie właściwego ministra powinno zostać dokonane w uwzględnieniu klasyfikacji działów administracji rządowej, określonych w tej ustawie.

W dotychczasowym ust. 5, dodanie wyrażenia: „statutowych” ma na celu doprecyzowanie przepisu.

Zmiany do art. 12 mają na celu, przede wszystkim, uszczegółowienie zasad sprawozdawczości fundacji oraz zapewnienie ich egzekwowania, gwarantujące większą przejrzystość i efektywniejszą kontrolę nad działaniami fundacji.

Ust. 2 określa termin składania sprawozdań rocznych na siedem miesięcy od końca roku obrachunkowego, za który sporządzane jest sprawozdanie. Termin ten jest zgodny z przepisami ustawy o rachunkowości (art. 52 i 53 ustawy o rachunkowości (Dz. U. z 2002r., nr 76, poz. 694 z późn. zmianami) oraz z terminem składania sprawozdań przez organizacje pożytku publicznego, określonym w ww. ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Biorąc pod uwagę, że wiele fundacji posiada również status organizacji pożytku publicznego, zmiana ta będzie korzystna zarówno dla takich podmiotów objętych

obowiązkiem sprawozdawczym, jak i nadzorujących je organów administracji (właściwych ministrów).

Ust. 3 zapewnia publiczną dostępność takich sprawozdań, dzięki czemu zwiększona zostanie możliwość sprawowania nadzoru nad działalnością fundacji nie tylko przez właściwego ministra, ale także przez ogół społeczeństwa, co z kolei ma przyczynić się do większej przejrzystości fundacji. Obowiązek podania do publicznej wiadomości sprawozdania, w sposób umożliwiający zapoznanie się z nim zainteresowanym, ma dotyczyć zarówno fundacji jak i ministra właściwego odpowiedzialnego za nadzór nad fundacją. Przewidywany sposób publikacji (wykorzystaniem strony internetowej Biuletynu Informacji Publicznej) nie obciąża w znacznym stopniu budżetu państwa, natomiast zapewnia powszechną dostępność sprawozdań fundacji. W tym zakresie nowelizacja ustawy z 1984 r. o fundacjach ta pociąga za sobą konieczność zmiany rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 maja 2001 r. w sprawie ramowego zakresu sprawozdania z działalności fundacji (Dz.U. z 2001 r., Nr 50, poz. 529), a w szczególności uwzględnienie nowej formy sprawozdania składanego przez fundacje.

Dodanie ust. 3a, 3b oraz 3c podyktowane jest koniecznością wprowadzenia sankcji w celu zapewnienia większej przejrzystości i możliwości dyscyplinowania fundacji niewypełniających ciążących na nich obowiązków w zakresie przekazywania sprawozdawczości właściwemu ministrowi.

Proponowany system sankcji, obok istniejących już instrumentów kontroli fundacji przez urzędy skarbowe, Najwyższą Izbę Kontroli, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Państwową Inspekcję Pracy i inne właściwe organy, ma zapewnić efektywny nadzór i kontrolę nad działalnością fundacji, które już dziś podlegają o wiele większej kontroli aniżeli inne instytucje działające w Polsce, w tym spółki prawa handlowego.

Proponowany mechanizm kontroli, po pierwsze, umożliwi ministrowi właściwemu wezwanie fundacji, która nie złożyła sprawozdania w terminie przewidzianym ust. 2 niniejszego artykułu lub w tym terminie złożyła niepełne sprawozdanie, do, odpowiednio, złożenia go lub uzupełnienia braków w terminie 31 dni roboczych od daty doręczenia fundacji wezwania.

Po drugie, zgodnie z proponowanym brzmieniem ust. 3b, w przypadku, gdy fundacja nadal uchyla się od wypełnienia ciążącego na niej obowiązku sprawozdawczego, minister właściwy może wystąpić do sądu z wnioskiem o wezwanie fundacji do wypełnienia ciążącego na niej obowiązku (nadesłania bądź uzupełnienia sprawozdania) pod karą grzywny w wysokości do 1 000,00 zł.

Ostateczną sankcją grożącą organizacji za niedopełnienie obowiązków sprawozdawczości jest, analogicznie do sankcji przewidzianych w art. 14 ust. 2 ustawy, możliwość ministra wystąpienia z wnioskiem do sądu o zawieszenie zarządu fundacji i wyznaczenie zarządcy przymusowego. Poprzez gradację sankcji grożących organizacji za niedopełnienie obowiązków sprawozdawczych właściwy minister będzie miał więcej instrumentów egzekwowania obowiązków od fundacji, adekwatnych w swym wymiarze do rodzaju wykroczenia.

Ten nowy system kontroli stanowić będzie uzupełnienie dotychczas istniejących instrumentów nadzoru, będących w gestii ministra właściwego.

Zmiana w art. 15 ust. 1 wynika wprost ze zmiany redakcji art. 5 ust. 1 i wskazuje na możliwość rozwiązania fundacji również w okolicznościach określonych w statucie i odpowiada konstytucyjnej zasadzie wolności ustanawiania i działania fundacji.

Biorąc pod uwagę fakt, że fundacje podlegają obecnie także szczegółowej kontroli ze strony podmiotów współfinansujących ich działalność, w tym organizacji działających np. w ramach struktur Wspólnot Europejskich czy Europejskiego Obszaru Gospodarczego, proponowane zmiany wydają się być wystarczającymi dla wyeliminowania potencjalnych nadużyć czy niegospodarności fundacji.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

Projekt zmieni sytuację fundacji, fundatorów i członków organów fundacji, a także wpłynie na pracę organów administracji rządowej, starostów i sądów powszechnych.

Projekt nie będzie miał istotnego wpływu na dochody i wydatki budżetu Państwa. Zapisy projektu nie nałożą ani na fundacje ani na organy administracji państwowej żadnych nowych obowiązków, poza zawartym w art. 12 ust. 3 obowiązkiem udostępniania tychże sprawozdań poprzez BIP.

Projekt został przekazany do konsultacji społecznych, które zainicjowała Rada Działalności Pożytku Publicznego, i w których udział wzięły organizacje (w kolejności alfabetycznej):

Akademia Rozwoju Filantropii w Polsce
CASE - Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych Fundacja Naukowa
Forum Darczyńców w Polsce
Fundacja „Dzieło Nowego Tysiąclecia”
Fundacja Edukacja dla Demokracji
Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych
Fundacja na rzecz Nauki Polskiej
Fundacja Pomoc Polakom na Wschodzie
Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego
Fundacja SYNAPSIS
Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych
Grupa Zagranica. Stowarzyszenie polskich NGO's działających za granicą
Instytut Spraw Publicznych
Instytut Studiów Strategicznych
Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych
Stowarzyszenie Szkoła Liderów
Związek Harcerstwa Polskiego,

które pozytywnie zaopiniowały projekt.

Środowisko pozarządowe wielokrotnie dało wyraz poparcia dla przedstawionych w nowelizacji rozwiązań. Organizacje publicznie zgłaszały zaniepokojenie kształtem inicjatyw ustawodawczych dotyczących zmiany ustawy o fundacjach, których fundamentem stały się złe wyniki kontroli właściwych ministrów związane z wykonywaniem uprawnień nadzoru nad fundacjami. Niniejszy projekt nowelizacji proponuje metody rozwiązania opisanych problemów, wyposażając ministra w konkretne narzędzia egzekwowania sprawozdawczości.

Wydaje się, że zmiana prawa fundacyjnego w zakresie wykraczającym poza niezbędną nowelizację, nie jest możliwa bez analizy i badań społeczno-prawno-ekonomicznego

kontekstu funkcjonowania fundacji w Polsce, a także analizy porównawczej rozwiązań

prawnych przyjętych w innych krajach Europy i świata, szczególnie tych o ugruntowanej tradycji zorganizowanej filantropii. Badania te nie ograniczając się do identyfikacji pól ewentualnych niedociągnięć i patologii, ale rejestrując potrzeby, przeszkody i perspektywy rozwoju fundacji w Polsce pozwolą na sformułowanie rekomendacji takich kierunków zmian prawa, które znacząco wpłyną na poprawę kondycji środowiska fundacji w stopniu uwzględniającym nowoczesne i sprawdzone rozwiązania.

Przedmiot projektowanej regulacji nie wchodzi w zakres kompetencji organów Wspólnot Europejskich. Niemniej jednak proponowane zmiany wychodzą naprzeciw zasadniczym postulatam zgłaszanym na forum europejskim.

Projekt realizuje także postulaty zgłaszane przez Rząd i Naczelną Izbę Kontroli.