

NADZÓR PUBLICZNY NAD FUNDACJAMI TEZY REFERATU¹

POJĘCIE NADZORU NAD FUNDACJAMI

Nadzór obejmuje prawo do oceny prawidłowości działań fundacji oraz do korygowania nieprawidłowości. Sprawowany jest przez organy władzy publicznej.

Nadzór pozytywny – badanie realizacji przez fundację celów określonych przez fundatorów.

Nadzór negatywny – badanie, czy działalność fundacji nie narusza prawa.

Oba rodzaje nadzoru występują w prawie polskim.

PRZYCZYNY OBJĘCIA FUNDACJI NADZOREM PUBLICZNYM

Brak udziałowców – fundacje są osobami prawnymi typu zakładowego. Nie mają udziałowców mogących samodzielnie kontrolować prawidłowość działania organów tak, jak to czynią członkowie stowarzyszenia lub udziałowcy spółki handlowej. Nawet, jeśli statut przewiduje organy kontroli, nie wystarcza to do ochrony interesów fundacji i ich beneficjentów. Nie są oni chronieni przed niegospodarnością czy nieuczciwością członków organów fundacji. Nadzór publiczny wypełnia tę lukę.

Interes państwa – zapewnienie zgodności działań fundacji z prawem.

Interes fundatora – realizowany w ramach nadzoru pozytywnego przez ocenę zgodności rzeczywistych działań fundacji z jej celami.

KATEGORIE FUNDACJI OBJĘTYCH NADZOREM PUBLICZNYM

Fundacje prawa prywatnego - działające w oparciu o przepisy ustawy o fundacjach osoby prawne typu zakładowego realizujące cele społecznie użyteczne. Powstają w trybie normatywnym z chwilą wpisu do właściwego rejestru. Założycielami mogą być osoby fizyczne i prawne. Fundacje te mogą być ustanawiane zarówno przez czynność *inter vivos*, jak i *mortis causa* (w testamentie). Podstawowa odmiana fundacji w prawie polskim.

Fundacje prawa publicznego - realizujące cele społecznie użyteczne osoby prawne typu zakładowego utworzone w trybie aktów organów państwa. Do powołania fundacji prawa publicznego potrzebny jest akt prawny rangi ustawowej. Fundacje takie powstają z chwilą wejścia w życie powołującej je ustawy. Obecnie takimi fundacjami są: Zakład Narodowy im. Ossolińskich (Ossolineum), Zakłady Kórnickie oraz Centrum Badania Opinii Społecznej.

Fundacje kościelne – fundacje prawa prywatnego, tworzone przez osoby prawne kościołów i związków wyznaniowych. Postawą ich funkcjonowania są przepisy ustawy o fundacjach oraz

1 Materiał roboczy, nie do cytowania.

odpowiedniej ustawy o stosunku RP do danego kościoła lub związku wyznaniowego.

PODMIOTY SPRAWUJĄCE NADZÓR

Fundacje prawa prywatnego – nadzór sprawuje sąd oraz organy administracji publicznej – właściwy ze względu na cele fundacji minister (lub kierownik urzędu centralnego) oraz starosta. Właściwego ministra wskazuje fundator lub sąd rejestrowy. Nadzór nad daną fundacją może sprawować tylko jeden minister. Możliwe jest natomiast sprawowanie nadzoru nad tą samą fundacją przez kilku starostów. Zasadniczo sprawuje go starosta właściwy ze względu na siedzibę fundacji. Jednakże w przypadku fundacji prowadzących działalność na terenie całego kraju i korzystających ze środków publicznych nadzór jest sprawowany także przez innych starostów, o ile fundacja prowadzi działalność na obszarze właściwości miejscowej danego starosty.

W przypadku fundacji będących organizacjami pożytku publicznego nadzór jest sprawowany dodatkowo przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego lub ministra spraw wewnętrznych.

W poprzednim stanie prawnym nadzór nad fundacjami lokalnymi, obejmującymi swoim działaniem teren jednego województwa sprawował wojewoda. Od 2006 r. nadzór wojewody został zastąpiony nadzorem starosty. Przy czym, chyba wbrew intencjom ustawodawcy, starosta sprawuje nadzór nad wszystkimi fundacjami na obszarze jego właściwości, a nie tylko nad fundacjami lokalnymi, działającymi wyłącznie na terenie powiatu.

Fundacje prawa publicznego - Ossolineum: nadzór sprawuje minister właściwy do spraw kultury i dziedzictwa narodowego, Zakłady Kórnickie: minister właściwy do spraw nauki, CBOS – prezes rady ministrów. Ponieważ do fundacji tych stosuje się w kwestiach nieuregulowanych przepisy ustawy o fundacjach, podlegają one także nadzorowi właściwego starosty. Z mocy art. 17 ustawy o CBOS nie stosuje się przepisów o uprawnieniach właściwego wojewody w stosunku do fundacji CBOS. Przepis martwy. Nie wydaje się, by mógł być stosowany do uprawnień starosty. Fundacje prawa publicznego będą podlegały nadzorowi sądowemu w sprawach nieuregulowanych odrębnie w przepisach określających ich ustrój. Niekiedy zamiast właściwości sądu rejestrowego przewidziano właściwość WSA.

Fundacje kościelne – podlegają nadzorowi tak, jak pozostałe fundacje prawa prywatnego z tym, że nadzór dodatkowo jest sprawowany przez kościelną osobę prawną będącą fundatorem (w przypadku Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego – sam Kościół) lub wskazaną w statucie fundacji.

ZAKRES NADZORU SPRAWOWANEGO PRZEZ WŁAŚCIWEGO MINISTRA I STAROSTĘ

Nadzór nad fundacjami prawa prywatnego - brak uprawnień władczych. Środki nadzorcze stosowane głównie przez sąd cywilny na wniosek organu nadzoru. Uprawnienia: przyjmowanie sprawozdań fundacji. Występowanie z wnioskiem o uchylenie uchwały zarządu fundacji rażąco sprzecznej z prawem, statutem lub celem fundacji oraz o wstrzymanie wykonania uchwały. Organy nadzoru mogą występować do fundacji z żądaniem usunięcia uchybień lub zmiany zarządu. Jeśli fundacja nie zadośćuczyni żądaniu organu nadzoru, może on wystąpić do sądu o zawieszenie zarządu i ustanowienie zarządcy przymusowego.

Kompetencje właściwego ministra i starosty są identyczne.

Nadzór nad fundacjami prawa publicznego – w przeciwieństwie do fundacji prawa prywatnego organy nadzoru mają w pewnych sprawach uprawnienia władcze i mogą ingerować w działalność

fundacji środkami prawa administracyjnego. Uprawnienia te istnieją w przypadku Ossolineum i CBOSu (uchylenie decyzji dyrektora, zawieszenie dyrektora, ustanowienie zarządcy przymusowego), brak ich w przypadku Zakładów Kórnickich.

NADZÓR NAD FUNDACJAMI KOŚCIELNYMI

Nadzór ministra i starosty - zakres identyczny, jak przy pozostałych fundacjach prawa prywatnego. Różnica polega na tym, że o uchybieniach organ nadzoru zawiadamia właściwą kościelną osobę prawną, wzywając do ich usunięcia. Dopiero potem możliwa jest skarga do sądu.

Nadzór sprawowany przez kościelną osobę prawną nad fundacją ma charakter szczątkowy. Przepisy prawa nie dają „nadzorcy kościelnemu” żadnych uprawnień władczych. Nie może on nawet wystąpić do sądu z wnioskiem o zastosowanie środków, o których mowa w art. 12 – 15 ustawy o fundacjach.

NADZÓR SĄDOWY NAD FUNDACJAMI

Nadzór sądu rejestrowego

Orzekanie o zgodności działania fundacji z przepisami prawa, statutem oraz celem, w jakim fundacja została ustanowiona – orzeczenie zapada w postępowaniu nieprocesowym, na wniosek właściwego ministra lub starosty. Skutki orzeczenia nieznane. W szczególności organy nadzoru nie mogą zastosować w oparciu o takie orzeczenie środków władczych.

Uchylenie uchwały – w przypadku rażącej sprzeczności z przepisami prawa, celem lub statutem. Na wniosek właściwego ministra lub starosty.

Stosowanie środków tymczasowych - sąd może, przed rozpatrzeniem wniosku o uchylenie uchwały wstrzymać jej wykonanie.

Zawieszenie zarządu i wyznaczenie zarządcy przymusowego – na wniosek organów nadzoru. W przypadku uporczywego i istotnego naruszania przez fundację przepisów prawa, postanowień statutu lub działania sprzecznego z celami fundacji.

Nadzór sądu administracyjnego nad fundacjami publicznymi

Ossolineum – skarga do WSA przysługuje na decyzję o uchyleniu decyzji dyrektora fundacji oraz na decyzję o zawieszeniu dyrektora Zakładu.

Zakłady Kórnickie - nadzór sądowy sprawowany przez sąd powszechny. Sąd administracyjny orzeka tylko w sprawach odwołań od decyzji wojewody w sprawach nabycia przez fundację mienia.

CBOS – skarga do sądu administracyjnego służy na decyzję o uchyleniu decyzji dyrektora. Nie służy na decyzję o zawieszeniu dyrektora i wyznaczeniu zarządcy tymczasowego. Problemатyczne jest, czy w takich sprawach w ogóle przysługuje droga sądowa.

„NADZÓR” OPINII PUBLICZNEJ

Nadzór sprawowany przez opinię publiczną i interesariuszy nie jest wyraźnie uregulowany. Można przyjąć, że podobnie, jak przy innych instytucjach zaufania publicznego polega on jedynie na tym, że opinia publiczna może oceniać działalność fundacji, wyrażać postulaty, co do jej funkcjonowania, a w przypadku dostrzeżonych nieprawidłowości zawiadomić organy nadzoru.

Informowaniu opinii publicznej o działalności fundacji służy obowiązek publikowania sprawozdań rocznych z jej działalności.

Żadnych szczególnych uprawnień nadzorczych nie mają natomiast beneficjenci fundacji, w szczególności nie przysługuje im prawo zaskarżania uchwał fundacji, czy występowania do sądu z powództwem o ustalenie prawa do określonych świadczeń. Pojawiający się w literaturze pogląd odmienny nie ma uzasadnienia.

SŁABE PUNKTY OBECNEGO SYSTEMU NADZORU

Mnogość organów nadzoru i brak koordynacji między nimi – nadzór nad fundacjami sprawują obecnie sądy cywilne, właściwi ministrowie i starostowie, przy czym kompetencje tych ostatnich są zasadniczo identyczne. Dodatkowo fundacje kościelne podlegają nadzorowi kościelnych osób prawnych, a fundacje prawa publicznego – sądu administracyjnego. Brak przepisów koordynujących wykonywanie nadzoru przez wszystkie te podmioty, rozgraniczenie ich kompetencji (zwłaszcza w zakresie art. 15a ustawy o fundacjach) może być trudne. Może to prowadzić do sytuacji, w której ani właściwy minister ani starosta nie będą podejmować czynności nadzoru uznając, że winny być one zapoczątkowane przez tego drugiego. Możliwa jest też konkurencja środków nadzorczych. Np. w sprawie tej samej fundacji wystąpią właściwy minister, starosta właściwy ze względu na jej siedzibę oraz starosta właściwy w rozumieniu art. 15a ustawy o fundacjach. W ten sposób trzy organy będą równolegle wykonywały nadzór w tej samej sprawie.

Brak przepływu informacji – fundacje nie mają obowiązku przysyłać organom nadzoru swoich uchwał. W rezultacie organ nadzoru nie wie, co się dzieje w nadzorowanej fundacji i nie może zastosować środków nadzorczych. Brak też klarownych zasad przekazywania informacji pomiędzy poszczególnymi podmiotami sprawującymi nadzór.

Iluzoryczność istniejących środków nadzoru - ze względu na brak informacji o nieprawidłowościach organ nadzoru nie będzie zwykle stosował przysługujących mu środków. Niektóre środki, jak np. ustalenie, że działalność fundacji narusza prawo nie skutkują żadnymi sankcjami.

Terminy procesowe – w ustawie o fundacjach nie określono terminów, w jakich organ nadzoru może wystąpić do sądu np. o uchylenie uchwały. Oznacza to, że uchwała zarządu fundacji może być zaskarżona w każdym czasie. Rodzi to problem skutków uchylenia uchwały dla późniejszych czynności prawnych podjętych przez fundację na jej podstawie. Pojawia się też niebezpieczeństwo nadużywania środków nadzoru w stosunku do fundacji niewygodnych dla władzy państwowej.

Odpowiedzialność odszkodowawcza - organy fundacji odpowiadają za szkodę wyrządzoną fundacji na zasadach ogólnych (art. 415 i nast. kc). Do wytoczenia takiego powództwa upoważniona jest jednak tylko fundacja reprezentowana przez zarząd, a zatem organ, którego członkowie wyrządzili szkodę. Inaczej niż przy spółkach kapitałowych brak uprawnionych do wytaczania powództw odszkodowawczych osób trzecich. Czyni to odpowiedzialność organów fundacji czysto teoretyczną.

Brak kompetencji kościelnych osób prawnych do stosowania środków nadzorczych – ustawa o fundacjach nie przewiduje skargi „nadzorcy kościelnego” do sądu powszechnego o uchylenie uchwały czy ustanowienie zarządu przymusowego.

Niespójność przepisów o nadzorze w fundacjach prawa publicznego - zakres nadzoru państwowego jest inny w przypadku Ossolineum i CBOSu, inny w przypadku Zakładów Kórnickich. Ustawy powołujące te fundacje nie rozstrzygają, czy i w jakim zakresie stosuje się do nich przepisy o nadzorze starosty oraz w jakim zakresie podlegają one nadzorowi sądu rejestrowego.

MOŻLIWE KIERUNKI REFORMY

Poniższe propozycje stanowią jedynie punkt wyjścia do dyskusji. Prace nad reformą prawa fundacyjnego powinny być poprzedzone badaniami empirycznymi. W szczególności należałoby ustalić, jak często ministrowie, starostowie (a do 2006 r. także wojewodowie) stosowali środki nadzorcze, jaka była ich efektywność i jakie problemy prawno-materialne i procesowe pojawiały się na tle stosowania tych środków przez sądy.

Reforma nadzoru nad fundacjami nie może prowadzić do ograniczenia ich autonomii. Stąd też przy formułowaniu konkretnych propozycji legislacyjnych należy brać pod uwagę niebezpieczeństwo nadmiernej ingerencji władzy publicznej w działalność podmiotu prywatnego.

Niewątpliwie przemyślenia wymagają następujące kwestie:

1. Należy rozważyć celowość istnienia dotychczasowego systemu „rozproszonego nadzoru” poszczególnych ministrów i starostów. Bardziej racjonalne wydaje się skupienie go w rękach jednego organu administracji (ministra lub specjalnie powołanego kierownika urzędu centralnego). W ten sposób wszystkie sprawy byłyby prowadzone przez ciało dysponujące fachowym personelem.
2. Wątpliwa jest przydatność nadzoru starostów nad wszystkimi fundacjami, jak również nad fundacjami dysponującymi środkami publicznymi. Miałby on sens tylko wtedy, gdyby zrezygnować z nadzoru ministerialnego na rzecz wyłącznej kompetencji starosty w tym zakresie. Rozwiązanie to ma jednak dwie wady – po pierwsze trudno wymagać od organów administracji na tym szczeblu zajmowania się sprawami wymagającymi zatrudnienia wąsko wyspecjalizowanej kadry. Po drugie zaś istnieje niebezpieczeństwo uwikłania fundacji w bieżącą politykę powiatową.
3. Należy rozwiązać kwestię informowania organów nadzoru o działalności fundacji. Najprostszym rozwiązaniem byłoby nałożenie na fundacje obowiązku przesyłania odpisów wszystkich uchwał sądowi rejestrowemu i organom nadzoru.
4. Gruntownej reformy wymaga system środków nadzoru. Godne utrzymania wydaje się powództwo o uchylenie uchwały zarządu fundacji oraz o ustanowienie zarządu przymusowego. Można rozważyć, czy nie rozszerzyć go na działalność innych organów fundacji. Zastanowienia wymaga także określenie przesłanek prawno-materialnych zastosowania tych środków. Czy nie powinny one objąć wszystkich uchwał sprzecznych z prawem oraz uchwał godzących w interesy fundacji?
5. Zasadnym wydaje się uchylenie przepisów umożliwiających wydanie orzeczenia ustalającego, że fundacja działa sprzecznie z prawem lub statutem. W obecnym kształcie nie są one do niczego przydatne. Środek ten, by być skutecznym, musiałby być uzupełniony o sankcje.
6. Celowym wydaje się wyposażenie organów nadzoru w prawo wytaczania, w imieniu fundacji i na jej rzecz, powództwa przeciwko członkom jej organów o odszkodowanie za szkodę wyrządzoną fundacji.

7. W przypadku fundacji prawa publicznego konieczne jest ujednoczenie zasad nadzoru. Skoro są to podmioty prawa publicznego, administracyjnoprawny tryb nadzoru i władcze wkraczanie w uprawnienia fundacji będą dopuszczalne. Kontrola sądowa winna być sprawowana wyłącznie przez sąd administracyjny. Będzie to wymagało dalej idących zmian w ustawach powołujących te fundacje.
8. Podmioty sprawujące nadzór nad fundacjami kościelnymi winny być wyposażone co najmniej w możliwość zaskarżania uchwał tych fundacji oraz występowania z roszczeniem odszkodowawczym. Poza tym rozważenia wymaga, czy fundacje te muszą podlegać także nadzorowi państwowemu.
9. Należałoby ograniczyć możliwość występowania przez organy nadzoru z wnioskami do sądu o zastosowanie środków nadzorczych terminami. Obecnie środek może być zastosowany w każdym czasie.
10. Rozważenia wymaga także dopuszczenie prowadzenia przez organy nadzoru kontroli działalności fundacji ze względu na kryterium legalności. Zakres tej kontroli musiałby obejmować co najmniej prawo dostępu do dokumentów.