

Edmund Mazur

Fundacja

Palestra 35/5-7(401-403), 46-55

1991

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Fundacja

Autor omawia istotę fundacji, jej cele i zadania, działanie fundacji w systemie gospodarczym i finansowym państwa oraz system nadzoru administracyjnego i sądowego.

Wstęp

Fundacja jest instytucją prawa rzymskiego, zaadaptowaną przez prawo współczesne do istniejących obecnie warunków. Istota tej instytucji nie uległa jednak zmianie. Nadal musi istnieć fundator (donator), który powołuje ją do życia i wyposaża w środki materialne oraz określa cel istnienia i środki realizacji. Ważne jest określenie celu: musi on mieć charakter niegospodarczy, najczęściej społeczny. Nie wyklucza to faktu, że fundacja może prowadzić działalność gospodarczą, ale jest ona środkiem do osiągnięcia lub realizacji celów fundacji. Stanowi to zasadniczą różnicę między fundacją a działalnością gospodarczą prowadzoną w różnych postaciach i formach: od najdrobniejszej produkcji, usług czy obrotu aż do działalności monopoli, koncernów i trustów. Fundacja jest osobą prawną; osobowość prawną uzyskuje z chwilą wpisania do rejestru fundacji. Do powstania fundacji konieczny jest akt fundacyjny, sporządzony w formie aktu notarialnego lub w testamencie.

W Polsce międzywojennej istniało wiele fundacji, znanych i zasłużonych dla kultury i sztuki. Wystarczy tu przypomnieć sławne fundacje Ossolińskich, Czartoryskich czy Raczyńskich. Wiele z nich powstało jeszcze w okresie zaborów, na podstawie ustawodawstw państw zaborczych, ale cele ich miały charakter

narodowy. Ich patriotyczne i integracyjne zasługi trudno byłoby przecenić.

Nic więc dziwnego, że wkrótce po odzyskaniu niepodległości, bo już 7 lutego 1919 r., ukazuje się dekret o fundacjach i zatwierdzaniu darowizn i zapisów.¹ Dekret ten obowiązywał do 1952 r., kiedy to uznano, że cele fundacji są realizowane przez państwo. Wiele fundacji zlikwidowano, a ich majątek przeszedł na własność państwa. Utrzymywano tylko ich szczytkowe formy, część służebności i zobowiązań.

Spółeczeństwo jednak coraz donośniej domagało się przywrócenia przepisów o fundacjach i stworzenia w ten sposób możliwości działania społecznego, spontanicznego. Musiało upłynąć sporo czasu nim prawodawca opracował ustawę z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach.² Ustawa ta w jakimś sensie nawiązywała do dawnych, przedwojennych przepisów, ale wprowadzała dosyć szeroki nadzór administracyjny państwa w postaci zatwierdzania statutu przez właściwego ministra i nadzoru merytorycznego nad działalnością fundacji. Nadzór ten obejmował w szczególności kontrolę finansową i gospodarczą fundacji, uchylanie uchwał zarządu fundacji a nawet zawieszenie zarządu fundacji i ustanowienie zarządcy przymusowego. Na szczęście te zbyt szerokie uprawnienia administracji państwowej nie były rygorystycznie wykonywane, ale sam fakt ich istnienia stanowił dostateczną dolegli-

wość. Nowela z dnia 23 lutego 1991 r. o zmianie ustawy o fundacjach uchyliła te przepisy, zachowując prawo kontroli sądowej.

Istota fundacji

Artykuł ustawy dosyć ogólnie, ale jednocześnie dostatecznie jasno formuluje cel fundacji. Otóż musi on być społecznie lub gospodarczo użyteczny i zgodny z podstawowymi interesami Rzeczypospolitej Polskiej. Posiłkowo wyjaśnia się, że ta użyteczność obejmuje sferę ochrony zdrowia, rozwoju gospodarki i nauki, oświaty i wychowania, kultury i sztuki, opieki i pomocy społecznej, ochrony środowiska i zabytków. Wyliczenie to ma charakter przykładowy i nie eliminuje innych dziedzin działania. Natomiast trudniej zdefiniować przesłankę „podstawowych interesów RP”. Wydaje się, że chodzi tu o byt i bezpieczeństwo państwa w sensie prawnym, społecznym i gospodarczym. Użyteczność celu i jego zgodność z podstawowymi interesami RP to jedyne przesłanki podlegające kontroli sądowej przy ustanawianiu fundacji w formie aktu notarialnego. Jeżeli więc notariusz na podstawie rozmowy oraz po zapoznaniu się ewentualnie ze statutem fundacji uzna, że fundator ma inne cele, na przykład wyłącznie gospodarcze lub też działalność fundacji godzi w integralność terytorialną państwa, może i powinien odmówić sporządzenia aktu notarialnego o ustanowieniu fundacji. Jeżeli natomiast taka fundacja byłaby powołana w testamencie, to jego wykonawca nie mógłby go w tym zakresie wykonać.

Fundację może ustanowić osoba fizyczna lub prawna, niezależnie od obywatelstwa i miejsca zamieszkania lub siedziby. Jest oczywiste, że do oceny osoby fizycznej lub prawnej stosuje się przepisy obowiązujące w Rzeczypospolitej

Polskiej, gdyż oświadczenie woli składa się przed notariuszem. Polskie placówki konsularne mające uprawnienia notarialne mogą takie oświadczenia woli przyjmować. Warunkiem koniecznym jest określenie siedziby fundacji - musi ona znajdować się na terytorium Polski. Ustawodawca użył tu określenia geograficznego, co eliminuje możliwość określenia siedziby na innym terenie korzystającym ze statusu eksterytorialności. Wydaje się również konieczne bliższe określenie siedziby przez wskazanie konkretnej miejscowości, co nie wyklucza, iż terenem działania może być określona jednostka administracyjna lub całe terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Ustanowienie fundacji

Ustanowienie fundacji wymaga złożenia oświadczenia woli w formie aktu notarialnego lub w testamencie. Forma aktu notarialnego nie budzi tu żadnych wątpliwości; jest oczywiste, że fundator (donator) musi takie oświadczenie złożyć osobiście, ale może też ustanowić pełnomocnika, z tym zastrzeżeniem, że pełnomocnictwo to musi być notarialne, szczegółowe, i w zasadzie pokrywać się będzie z samym oświadczeniem. Konieczność ustanowienia pełnomocnika wystąpi w szczególności, gdy jest kilku fundatorów, zamieszkałych w różnych miejscowościach, krajach, czy nawet na różnych kontynentach. Nie ma też przeszkód prawnych, aby oświadczenie o powołaniu fundacji odebrał polski konsul, jeżeli tylko ma do tego stosowne uprawnienia.

Ustanowienie fundacji w testamencie jest poddane rygorom testamentowym. Nie ma tu żadnych odmiennych postanowień; ważność powołania fundacji ocenia się według przepisów dotyczących sporządzania testamentu co do formy, natomiast co do treści i istoty - według

przepisów dotyczących fundacji. Mają więc zastosowanie przepisy prawa cywilnego dotyczące spadków, testamentów zwykłych i szczególnych, postępowania spadkowego, zabezpieczenia, zarządu itp. Jeżeli testament nie zawiera postanowień statutowych, ani też nie powołuje do sporządzenia statutu fundacji konkretnej osoby fizycznej lub prawnej, stosuje się wówczas przepisy art. 982-985 k.c. o poleceniu. Na ogół jednak fundator podejmujący decyzję o powołaniu fundacji stara się ustalić wszystko za życia, a testament stanowi wówczas tylko formę odesłania do istniejącego już aktu fundacyjnego.

Notarialne oświadczenie woli o ustanowieniu fundacji musi wskazywać cel fundacji oraz składniki majątkowe przeznaczone na jego realizację. Kwestia celu fundacji została już omówiona, natomiast warto poświęcić trochę uwagi składnikom majątkowym. Ostatnia nowela z dnia 23 lutego 1991 r. uściśliła to pojęcie do pieniędzy, papierów wartościowych, a także oddanych fundacji na własność rzeczy ruchomych i nieruchomości (art. 3 ust. 3). Niezrozumiałe jest dodanie, że rzeczy ruchome i nieruchomości muszą być oddane fundacji na własność. Sądzę, że jest to pewna niezręczność legislacyjna, gdyż zarówno papiery wartościowe, jak i pieniądze też muszą stanowić własność fundacji. Wyliczenie składników majątkowych nie jest ostateczne i należy je traktować jako przykładowe. Nie ma więc żadnych przeciwwskazań, aby je poszerzyć np. o prawa majątkowe. Wielkość i wartość składników majątkowych przeznaczonych przez fundatora dla fundacji powinna być współmierna do celów fundacji i tak dobrana, aby umożliwiała ich realizację. Ten element oświadczenia woli jest jednym z elementów wstępnej oceny notariatu w przedmiocie intencji, celów i możliwości realizacji oraz zgodności z

podstawowymi interesami RP. Składniki majątkowe powinny być szczegółowo wymienione i opisane. Jeżeli są to pieniądze, to wystarczy podać kwotę, miejsce przechowania i warunki jej przekazania fundacji, ale jeżeli są to nieruchomości, dzieła sztuki, biżuteria itp. musi być to szczegółowo opisane i uwidocznione w akcie notarialnym. Konieczne będzie dokładne wymienienie tych składników majątkowych, ich opisanie łącznie z lokalizacją, powołanie stosownych aktów prawnych, wycena biegłych i ekspertów, powołanie ksiąg wieczystych itp. Chodzi bowiem o to, aby składniki majątkowe przeznaczone dla fundacji były precyzyjnie oznaczone i nie powodowały sporów przy ich późniejszym przewłaszczeniu. Wydaje się również konieczne ustalenie daty, od kiedy składniki majątkowe przechodzą do fundacji: czy od daty złożenia oświadczenia woli, czy od daty nabycia osobowości prawnej przez fundację (czyli od chwili wpisania do rejestru fundacji), czy też w innym jeszcze czasie, konkretnie oznaczonym. Kwestia składników majątkowych jest ważna, gdyż może się łączyć z wieloma aspektami ekonomicznymi, również podatkami, opłatami i daninami publicznymi.

Statut fundacji

Fundacja działa na podstawie przepisów ustawy o fundacjach oraz statutu. Ustawa nie określa bliżej momentu ustalenia statutu oraz jego formy, ale ponieważ przy rejestracji fundacji trzeba przedstawić statut, to wynika z tego, że musi zostać ustalony najpóźniej przed złożeniem wniosku o rejestrację. Statut musi być sporządzony w formie pisemnej i musi być zgodny z celem fundacji i przepisami prawa. Fundator może odstąpić od osobistego sporządzenia statutu i dać odpowiednie upoważnienie do jego

ustalenia innej osobie fizycznej lub prawnej. Forma takiego upoważnienia może być różna, a więc może być zawarte w notarialnym oświadczeniu woli o ustanowieniu fundacji lub w zwykłym upoważnieniu pisemnym. Nie ma przeszkód, aby takie upoważnienie otrzymał zespół adwokacki lub adwokat. Jest oczywiste, że do statutu ustalonego przez osobę upoważnioną stosuje się te same rygory, co do sporządzonego przez fundatora. W razie ustanowienia fundacji w testamencie, bez ustalenia jej statutu i bez wskazania do tego osoby upoważnionej, mają zastosowanie przepisy art. 982-985 k.c. dotyczące polecenia.

O ile oświadczenie woli o ustanowieniu fundacji określa jej cel i składniki majątkowe, o tyle statut powinien wskazywać kto, kiedy, gdzie i jak ma realizować cel fundacji. Autor statutu powinien zaprojektować go w miarę precyzyjnie, gdyż uniknie wówczas konieczności dokonywania w nim zmian i uzupełnień, co pociąga za sobą unieruchomienie całej procedury związanej z rejestracją. Statut musi więc zawierać o b l i g a t o r y j n i e:

1. Nazwę fundacji. W tej materii nie ma żadnych wskazówek. Ogólnie tylko można powiedzieć, że nie może ona obrażać dobrych obyczajów i musi być w zgodzie z zasadami językowymi. Można też postulować, aby nie używać nazw już stosowanych przez inne organizacje czy podmioty prawne.

2. Określenie siedziby. Jeżeli działalność fundacji ma być prowadzona na terenie jednego województwa, to fundacja musi mieć siedzibę na terenie tego województwa. Zasada ta odnosi się również do kraju i regionu (kilku województw). Może powstać wątpliwość, czy statut może przewidywać prowadzenie działalności na mniejszym terenie, np. gminy czy kilku gmin. Wydaje się, że tak, gdyż brak jest tu logicznych przeciwwskazań.

3. Ścisłe określenie majątku, a właściwie składników majątkowych przeznaczonych na realizację celów fundacji. Tu trzeba podkreślić, że ustawa używa tych pojęć przemiennie (art. 3 ust. 2 i art. 6 ust. 1), ale w rzeczywistości nie można dopatrzeć się tu różnicy. Statut powinien precyzować dokładnie składniki majątkowe oraz określać ich położenie lub miejsce przechowywania, wysokość, stan oraz ustalać datę i formę przekazania ich na rzecz fundacji. Jeżeli statut przewiduje prowadzenie działalności gospodarczej, to wartość środków majątkowych przeznaczonych na tę działalność nie może być mniejsza niż 10 milionów złotych (art. 6 ust. 5). Granicę tę ustalono w noweli z 23 lutego 1991 r., aby ograniczyć możliwość nadużywania przepisów ustawy dla osiągnięcia celów gospodarczych, niekoniecznie związanych z celami fundacji. Nie wydaje się, aby to ograniczenie w okresie inflacji spełniało swoją rolę; może być raczej użyteczne przy wykładni i interpretacji przepisów ustawy oraz ustalaniu intencji ustawodawcy. Jednakże składniki majątkowe, przy prowadzeniu działalności gospodarczej, muszą być podzielone na dwie pozycje: majątek fundacji oraz majątek przeznaczony na działalność gospodarczą, nie mniej niż 10 milionów złotych.

4. Cele, zasady, formy i zakres działalności fundacji. Jest to rozwinięcie celów fundacji i przełożenie ich na język konkretnego działania. Nie ma tu żadnych ograniczeń; fundator, z reguły autor statutu, może tu ustalać dowolne zasady, byleby mieściły się one w obowiązującym porządku prawnym i logice działania przy realizacji celów fundacji. Przy przewidywanej działalności gospodarczej statut powinien wyraźnie stwierdzać, że stosuje się do niej przepisy ogólnie obowiązujące, a jeżeli chce wprowadzić tu jakieś zmiany i modyfikacje, to nie mogą one być z nimi sprzeczne.

5. Skład i organizację zarządu, sposób jego powoływania i odwoływania, oraz uprawnienia i obowiązki tego organu i jego członków. Jest to jedyny, obligatoryjny organ fundacji, przewidziany przez ustawę o fundacjach. Zachodzi tu jakaś wewnętrzna sprzeczność, bo przecież nie można odmówić przymiotu najwyższego i najważniejszego organu fundacji same-mu fundatorowi. Wprawdzie fundator może w statucie zrezygnować ze swoich uprawnień i oddać je zarządowi lub innemu organowi, ale na ogół chce zachować pewne przywileje dla siebie, swojej rodziny czy spadkobierców. Dlatego mimo milczenia ustawy na ten temat, można przyjąć, że obligatoryjnym organem fundacji jest fundator (zgromadzenie lub zebranie fundatorów), jeżeli nie rezygnuje sam z tych uprawnień, oraz zarząd fundacji - w zakresie określonym przez statut.

Statut może zawierać też inne, fakultatywne postanowienia, jak na przykład:

a) Określenie rodzaju, zasad i miejsca prowadzenia przez fundację działalności gospodarczej. W tej sprawie istnieje pewna niejasność. Mianowicie art. 14 ust. 3 ustawy o fundacjach w brzmieniu z 1984 r. zawierał delegację dla Rady Ministrów do wydania rozporządzenia wykonawczego, określającego szczegółowo zasady prowadzenia działalności gospodarczej, warunki i tryb wydawania i cofania zezwoleń na jej prowadzenie oraz o ulgach i zwolnieniach części zysku przeznaczanego na działalność statutową fundacji. W wyniku tej delegacji Rada Ministrów wydała rozporządzenie z dnia 2 grudnia 1985 r. w sprawie prowadzenia przez fundację działalności gospodarczej, które częściowo zostało zmienione rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 3 lutego 1989 r.³ Otóż, w ustawie z dnia 23 lutego 1991 r., nowelizującej ustawę o fundacjach z 1984 r., art.

14 otrzymał nowe brzmienie i delegacja dla Rady Ministrów zniknęła, ale jednocześnie w przepisach przejściowych nie uchylono przedmiotowego rozporządzenia! Rodzi się więc dylemat, czy postanowienia rozporządzenia nadal obowiązują czy też nie. Wydaje się, że nie, gdyż jeżeli nie ma delegacji ustawowej, to rozporządzenie wydane bez ważnej podstawy prawnej nie może obowiązywać. Ponieważ w wyniku omawianej nowelizacji ustawy skreślony został również przepis o zatwierdzaniu statutu przez Ministra Finansów w części dotyczącej działalności gospodarczej (dawny art. 7 ustawy), przeto należy przyjąć, że obowiązują w tej kwestii ogólne przepisy dotyczące przedsiębiorczości i działalności gospodarczej. Statut może jednak określać rodzaj tej działalności, np. w zakresie produkcji, usług, obrotu towarowego. Wskazane jest tu bliższe określenie tej działalności zarówno co do rodzaju, jak i co do wielkości, która jest ograniczona celami fundacji. Wydaje się także wskazane określenie jednostki gospodarczej (przedsiębiorstwo, zakład, delegatura, oddział itp.) oraz miejsce jej położenia, sposób kierowania taką jednostką, ewidencjonowania i księgowania. Uregulowania te mogą być szczegółowe lub też odsyłać do regulaminu opracowanego przez fundatora lub zarząd fundacji. Kwestie działalności gospodarczej są ważne, gdyż podjęte działalności gospodarczej nie przewidzianej w statucie wymaga uprzedniej jego zmiany.

b) Ustalenie dopuszczalności i warunków połączenia się z inną fundacją. Mając na względzie cele fundacji ich łączenie może mieć miejsce tylko wówczas, gdy są one pokrewne lub zbliżone, trudno bowiem sobie wyobrazić połączenie fundacji o rozbieżnych lub nawet przeciwstawnych celach, chociaż nie można wykluczyć i takiego porozumienia, że w miejsce dwóch lub więcej fun-

dacji powstaje jedna, zupełnie nowa, z nowym statutem i nowymi organami.

c) Określenie jakie gremium może, i w jakim trybie oraz w jakich okolicznościach, podjąć decyzję o zmianie celu fundacji i zmianie statutu. Ponieważ cel fundacji określa się w notarialnym oświadczeniu woli o ustanowieniu fundacji (art. 3 ust. 2), przeto wymaga też zmiany lub uzupełnienia to oświadczenie. Zmiana statutu też musi być dokonana w konkretnych okolicznościach i przez wskazany i uprawniony organ. Zmiany takie podlegają ujawnieniu w rejestrze fundacji.

Statut może też przewidywać tworzenie, obok fundatora i zarządu, innych organów. Można więc przewidywać różnego rodzaju rady, np. naukowe, doradcze, programowe itp., komisje stałe i doraźne o charakterze rewizyjno-lustracyjnym czy instruktazowym. Oczywiście, jeżeli przewiduje się powołanie takiego organu, to trzeba określić jego prawa i obowiązki, sposób powołania i odwołania, okres kadencji i stosunek do innych organów.

W statucie można też ustalić normy dotyczące likwidacji fundacji przez bliższe określenie jej przyczyn oraz sposobu przeprowadzenia.

Oczywiście, nie można ściśle określić wszystkich spraw, jakie można umieścić w statucie. Wydaje się, że wskazana jest tu pewna wstrzemięźliwość, podyktowana zdrowym rozsądkiem. Jest zrozumiałe, że nie można wszystkiego przewidzieć i umieścić w postaci odpowiedniego sformułowania w statucie. Ważne jest, aby statut zakreślał ramy normalnej działalności fundacji, nie hamował jej, lecz rozsądnie ukierunkowywał.

Rejestracja fundacji

Na wniosek fundatora lub zarządu fundacji, złożony do Sądu Rejonowego dla Miasta Stołecznego Warszawy, na-

stępuje wpis do księgi rejestrowej.⁴ Wniosek powinien zawierać: nazwę, siedzibę i cel fundacji, datę jej ustanowienia, określenie fundatora i jego adres, wskazanie osoby sprawującej nadzór państwowy (wojewody lub ministra), określenie statutu i jego dołączenie, imiona i nazwiska członków zarządu i ewentualnie innych organów fundacji, rodzaj i zakres prowadzonej działalności gospodarczej. W postępowaniu rejestrowym stosuje się przepisy kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu nieprocesowym. Sąd, po otrzymaniu wniosku o wpis do rejestru, bada, czy cel i statut fundacji są zgodne z przepisami prawa oraz czy czynności prawne stanowiące podstawę wpisu zostały podjęte przez uprawnioną osobę lub organ (tj. fundatora lub zarząd fundacji). Zakres kontroli sądu jest ściśle określony i ingerencja np. w brzmienie statutu jest niedopuszczalna. Rejestr fundacji jest jawny i ma do niego dostęp każda osoba zainteresowana, a wypis z rejestru może otrzymać każdy, kto wykaże interes prawny. Postanowienie o wpisie do rejestru jest skuteczne z chwilą jego wydania i z tą chwilą fundacja uzyskuje osobowość prawną.

Nadzór sądowy i administracyjny

Do czasu nowelizacji ustawy o fundacjach nadzór administracyjny był szeroki i obejmował stadium powstawania fundacji (zatwierdzenie statutu) oraz bieżącą działalność (kontrola finansowa i gospodarcza, sprawozdawczość, możliwość ingerencji w uchwały zarządu, a nawet prawo jego zawieszenia). Obecnie ciężar tej kontroli został przeniesiony na władze sądowe, a administracji przysługuje jedynie prawo złożenia odpowiedniego wniosku. Pierwszy etap kontroli sądowej następuje przy składaniu notarialnego oświadczenia o ustanowieniu fundacji. Na tym etapie notariusz ma

obowiązek baczyć, aby cele fundacji były społecznie lub gospodarczo użyteczne, a ich realizacja nie naruszała podstawowych interesów RP. Takie określenie użyte w art. 1 ustawy o fundacjach jest bardzo pojemne, ale dostatecznie jasne, aby wstępnie ocenić, czy ustanowiona fundacja nie narusza obowiązujących przepisów polskiego porządku prawnego i czy nie jest sprzeczna z podstawowymi interesami RP. Ustawa nic nie mówi o tym, co by się działo, gdyby notariusz odmówił sporządzenia oświadczenia woli o ustanowieniu fundacji, ale wydaje się oczywiste, że w tym przypadku mają zastosowanie przepisy o zaskarżeniu postanowień notarialnych.

Następnym etapem kontroli sądowej jest moment wpisania do rejestru fundacji. Sąd Rejonowy dla Miasta Stołecznego Warszawy bada i ocenia, czy cel i statut fundacji są zgodne z przepisami prawa. Zwraca uwagę brak ponownej oceny podstawowych interesów RP, co wynika z porównania art. 1 i 12 ustawy. Wydaje się, że jest to zwykłe przeoczenie ustawodawcy lub też dorozumiane założenie, że zgodność z przepisami prawa nie może być sprzeczna z podstawowymi interesami RP. W każdym razie - moim zdaniem - sąd rejonowy nie może się uchylić od pełnej oceny fundacji i jej statutu przez przyzmat art. 1 ustawy. Gdyby się zaś zdarzyło, że ocena sądu będzie tu inna niż ocena notariusza sporządzającego oświadczenie woli o ustanowieniu fundacji, to wówczas powinna nastąpić odmowa wpisu do rejestru fundacji.

Sąd dokonujący wpisu fundacji do rejestru zawiadamia o tym ministra właściwego ze względu na zakres jego działania oraz cele fundacji, a gdy terenem działalności fundacji ma być jedno województwo - także wojewodę właściwego ze względu na siedzibę fundacji. Zawiadomienie to może przybrać różne formy, ale najczęściej będzie to odpis postano-

wienia sądu o wpisaniu do rejestru fundacji z zatwierdzonym egzemplarzem statutu. Fundator, składając wniosek do sądu, musi więc załączyć odpowiednią liczbę egzemplarzy statutu oraz wskazać właściwego ministra. To ostatnie nie jest konieczne. Jeżeli cele fundacji wkraczają w zakres działania dwóch lub więcej ministrów, a fundator nie wskazał we wniosku właściwego ministra, sąd musi sam ustalić tego ministra i wybiera tylko jednego, z którego zakresem działania wiążą się główne cele fundacji. Wymaga to znajomości zakresu działania poszczególnych ministrów i trafnej kwalifikacji celów fundacji.

Każda fundacja jest zobowiązana składać właściwemu ministrowi coroczne sprawozdania ze swojej działalności. Zakres tych sprawozdań ma określić ramowo Minister Sprawiedliwości. Nie wiadomo, w jakiej formie ma nastąpić to określenie, gdyż delegacja zawarta w art. 15 ust. 2 ustawy o fundacjach nic na ten temat nie mówi. Można założyć, że minister po otrzymaniu takiego rocznego sprawozdania fundacji podda je stosownej analizie i swoje uwagi może skierować bezpośrednio do fundacji, do wojewody lub do sądu. Roczne sprawozdania fundacji powinny być ponadto przez samą fundację szeroko udostępnione publiczności. Właściwy minister lub wojewoda może wystąpić do sądu z wnioskiem o uchylenie uchwały zarządu fundacji oraz wstrzymanie jej wykonania do czasu rozstrzygnięcia wniosku przez sąd. Warunkiem skuteczności takiego wniosku musi być wykazanie rażącej sprzeczności uchwały z celem fundacji, postanowieniami statutowymi lub przepisami prawa. Zwraca uwagę konieczność zaistnienia r a ż ą c e j sprzeczności; mała sprzeczność, dotycząca spraw drugorzędnych, jest przesłanką niedostateczną do uwzględnienia wniosku.

Może się zdarzyć, że działanie fundacji w całości lub w jakiejś części jest sprzeczne z celem fundacji, przepisami prawa lub statutem. Jeżeli taki stan zaistnieje, to właściwy minister lub wojewoda może wystąpić do sądu z wnioskiem o stwierdzenie zgodności lub niezgodności takiego działania. Zwraca uwagę brak „rażącej sprzeczności”, koniecznej przy wniosku o uchylenie konkretnej uchwały zarządu. Postępowanie sądowe w tej kwestii toczy się w trybie nieprocesowym przed właściwym miejscowo sądem rejonowym.

Uprawnienia nadzorcze administracji państwowej na tym się nie kończą. Jeżeli właściwy wojewoda lub minister stwierdzi, że zarząd fundacji w istotny sposób narusza przepisy prawa lub statutu, albo działanie fundacji niezgodne jest z jej celem, może żądać usunięcia w określonym terminie tych uchybień albo zmiany zarządu fundacji. Tu trzeba zwrócić uwagę na konieczny warunek naruszenia „w istotny sposób”. Naruszenie to musi być ciągłe, powtarzające się, a nie jednorazowe; musi też dotyczyć zasadniczych, istotnych kwestii. Jeżeli w określonym terminie uchybień te nie zostaną usunięte lub nie nastąpi zmiana zarządu, właściwy wojewoda lub minister może wystąpić do sądu o zawieszenie zarządu fundacji i wyznaczenie zarządcy przymusowego. Jest to ostateczność, ale nie można wykluczyć i takiej sytuacji. Jednakże w tak konfliktowej sytuacji sąd może uchylić swoje postanowienie o zawieszeniu zarządu i wyznaczeniu zarządcy przymusowego, jeżeli stosowny wniosek złoży zarząd fundacji i uprawdopodobni oraz przekona sąd, że działania konfliktogenne zostaną zaniechane. Również i to postępowanie toczy się w trybie nieprocesowym przed właściwym miejscowo sądem rejonowym. Na marginesie uprawnień nadzorczych administracji państwowej (wojewody i mini-

stra) może powstać zagadnienie, czy decyzje tych organów podlegają zaskarżeniu w trybie kodeksu postępowania administracyjnego. Moim zdaniem nie, gdyż choć są to decyzje administracyjne i muszą odpowiadać wszystkim rygorom k.p.c., to jednak wymuszenie ich wykonania następuje w specjalnym trybie postępowania nieprocesowego, ustalonego w ustawie o fundacjach. Nastąpiło tu charakterystyczne powiązanie nadzoru administracyjnego z nadzorem sądowym. Administracji przysługuje prawo inicjatywy administracyjnej, ale jej egzekwowanie może nastąpić dopiero po zakończeniu postępowania sądowego, na mocy orzeczenia sądu.

Fundacje zagraniczne

Nowela z dnia 23 lutego 1991 r. wprowadziła specjalne przepisy dotyczące fundacji zagranicznych mających siedzibę za granicą. Otóż takie fundacje mogą tworzyć na terytorium Polski swoje przedstawicielstwa pod pewnymi warunkami. Utworzenie takiego przedstawicielstwa wymaga specjalnego zezwolenia ministra właściwego ze względu na zakres jego działania oraz cele utworzenia przedstawicielstwa. Minister wydaje zezwolenia, jeżeli utworzenie przedstawicielstwa ma realizować cele określone w ustawie o fundacjach, a więc dotyczy celów społecznie lub gospodarczo użytecznych i zgodnych z podstawowymi interesami RP. Zezwolenie to może zawierać również inne, stosowne ograniczenia i warunki, ściśle wymienione w decyzji. Jeżeli przedstawicielstwo ma prowadzić także działalność gospodarczą, to decyzja określa rozmiary tej działalności w zakresie, w jakim działalność ta służy realizacji celów fundacji zagranicznej. Przedstawicielstwo zagranicznej fundacji musi przestrzegać przepisów prawa

obowiązującego na terytorium Polski, co ma swoje odbicie w wielu dziedzinach. Na przykład przy prowadzeniu działalności gospodarczej stosuje się przepisy odnoszące się do podmiotów zagranicznych, to samo dotyczy kwestii podatkowych i celnych. Jeżeli przedstawicielstwo nie dotrzymuje warunków zawartych w zezwoleniu lub w istotny sposób narusza przepisy prawa albo interes państwa, minister może cofnąć zezwolenie. Może się również zdarzyć, że sama fundacja zagraniczna lub jej przedstawicielstwo w Polsce, poprzez swoje działanie lub zaniechanie, naraża na szkodę bezpieczeństwa lub inny ważny interes państwa; w takich przypadkach minister może zawiesić wydane zezwolenie. Zawieszenie to powoduje, że przedstawicielstwo musi natychmiast zaprzestać prowadzenia działalności, bez prawa do odškodowania z tego tytułu. Zawieszenie to obowiązuje do czasu podjęcia decyzji o cofnięciu zezwolenia.

Koszty, opłaty, sprawy finansowe

Sporządzenie aktu notarialnego o ustanowieniu fundacji jest wolne od opłaty notarialnej. Również wolne jest od opłaty sądowej postępowanie rejestracyjne, zarówno pierwsze jak i późniejsze, dotyczące zmian (art. 11 ustawy). Z powyższego wynika, że wszystkie inne postępowania sądowe muszą być odpowiednio opłacone, chyba że korzystają ze zwolnienia indywidualnego na ogólnych zasadach. Wprawdzie przepisy

ustawy tego wprost nie regulują, ale przez analogię należy przyjąć, że również postępowanie administracyjne (przed wojewodą lub ministrem) jest wolne od opłaty skarbowej. Natomiast wydawanie wszelkich wypisów i odpisów notarialnych i sądowych podlega normalnej opłacie kancelaryjnej.

Nabycie przez fundacje w drodze spadku, zapisu lub darowizny pieniędzy, innych rzeczy ruchomych albo praw majątkowych, korzysta ze zwolnienia od podatku od spadków i darowizn (art. 19 ustawy).

Począwszy od dnia 7 lutego 1989 r. na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 lutego 1989 r. w sprawie obniżek podatku dochodowego od osób prawnych⁵ wprowadzono ulgę podatkową polegającą na odjęciu od podstawy opodatkowania kwot przekazanych na cele statutowe fundacji.

Fundacjom przysługują też na ogólnych zasadach inne ulgi i zezwolenia podatkowe oraz celne. Jest to jednak obszerna i odrębna dziedzina, której należałoby poświęcić inne opracowanie. Przepisy w tej materii ulegają ciągłym zmianom, co również utrudnia ich kompleksowe omówienie. Wspomnę tylko, że takowe ulgi i zwolnienia figurują w przepisach o podatku obrotowym, opłacie skarbowej, prawie celnym, podatku dochodowym, przepisach dotyczących inwestycji itp. Istnieje też możliwość uzyskania ulgi czy zwolnienia indywidualnego, udzielonego przez Ministra Finansów.

PRZYPISY

¹ Dekret z dnia 7 lutego 1919 r. o fundacjach i zatwierdzaniu darowizn i zapisów (Dz.U. Nr 15, poz. 215; zm.: Dz.U. z 1928 r. Nr 38, poz. 372, z 1947 r. Nr 66, poz. 400); por. też dekret z 24 kwietnia 1952 r. o zniesieniu fundacji (Dz.U. Nr 25, poz. 172, z 1957 r. Nr 1, poz. 3 i z 1964 r. Nr 16, poz. 94).

² Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz.U. Nr 21, poz. 97) weszła w życie z dniem 14 kwietnia 1984 r. i została znowelizowana ustawą z dnia 23 lutego 1991 r. o zmianie ustawy o fundacjach (Dz.U. Nr 19, poz. 82). Nowela ta weszła w życie z dniem publikacji, tj. 11 marca 1991 r.

³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 1985 r. w sprawie prowadzenia przez fundacje działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 57, poz. 293), znowelizowane rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 3 lutego 1989 r. w sprawie obniżek podatku dochodowego od osób prawnych (Dz.U. Nr 3, poz. 16). Nowela ta weszła w życie z dniem ogłoszenia, tj. z dniem 7 lutego 1989 r.

⁴ Ustawa o fundacjach w art. 10 zawierała delegację dla Ministra Sprawiedliwości do wydania rozporządzenia wykonawczego o rejestrze fundacji. Minister Sprawiedliwości wydał takie rozporządzenie z dnia 13 kwietnia 1984 r. w sprawie prowadzenia rejestru fundacji (Dz.U. Nr 27, poz. 139). Rejestr ten prowadził Sąd Rejonowy dla Warszawy-Pragi. Nowela ustawy o fundacjach z dnia 23 lutego 1991 r. wprowadziła tu zmianę sądu: obecnie rejestr prowadzi Sąd Rejonowy dla Miasta Stołecznego Warszawy (art. 10 ust. 2).

⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 lutego 1989 r. (Dz.U. Nr 3, poz. 16) uchyliło 5 i 6 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 1985 r. w sprawie prowadzenia przez fundacje działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 57, poz. 293) wprowadzając w to miejsce omawianą ulgę - patrz 18 i 22 ust. 1 pkt 3.