

Преднацрт Закона о задужбинама и фондацијама – образложење основних института

1. Уводне напомене

Правни положај задужбина и фондација регулисан је Законом о задужбинама, фондацијама и фондовима (Службени гласник СРС, бр. 59-89). С обзиром да је овај Закон донет у другачијем политичком и правном режиму, опште је мишљење стручне јавности да Закон не представља задовољавајући правни оквир за развој задужбинарства и деловање фондација, односно не кореспондира са потребама праксе. Између осталог:

- Закон уређује три статусно-правна облика: задужбину, фондацију и фонд, чије се разликовање заснива на правним институтима (друштвена својина и друштвено-правно лице) које више не признаје уставно-правни поредак.
- Закон допушта само физичком лицу (али не и правном лицу) да оснује задужбину и на тај начин спречава развој тзв. корпоративног задужбинарства.
- Закон прописује да се задужбина, фондација и фонд могу основати само ако у тренутку оснивања располажу са средствима којима се могу остварити циљеви због којих се оснивају. Овакав ригорозни захтев (који, истине ради, није у регистарској пракси доследно поштован) представља значајну препреку за коришћење ових статусно-правних облика ради остваривања легитимних интереса грађана и правних лица. Осим тога, он даје неоправдано велика дискрециона овлашћења регистарском органу да цени да ли је овај (имовински) захтев у конкретном случају испуњен.
- Закон омогућава оснивања задужбина, фондација и фондова само за опште корисне циљеве, али не и за приватне (неимовинске) циљеве.
- Закон предвиђа концесиони систем (систем одобрења) за оснивање задужбина, фондација и фондова, уместо нормативног система који је примеренији приватно-правним лицима. Сагласно томе, Закон даје овлашћења регистарском органу да цени не само да ли задужбина, фондација и фонд испуњавају прописане услове за оснивање и упис у регистар, већ да цени и целисходност њиховог оснивања.
- Закон не регулише, или детаљно не регулише, низ значајних питања, укључујући и питање жалбе на одлуку којом се одбацује или одбија захтев за упис у регистар, унутрашњу организацију, престанак рада задужбине и фондације, упис у регистар представништава страних задужбина и фондација, итд.

2. Основне карактеристике Преднацрта Закона

- Преднацрт уређује два статусно-правна облика: задужбину и фондацију, са јасно дефинисаним карактеристикама. Задужбину и фондацију могу основати како правна, тако и физичка лица. За оснивање задужбине потребна је основна имовина, чији је минимални износ утврђен законом. Овакав концепт задужбине у складу је са њеним традиционалним схватањем као заједнице имовине (*университас rerum*). На другој страни, за оснивање фондације није потребна основна имовина. Ово је у складу са модерним разумевањем да су нечланске, непрофитне, невладине организације (као и удружења) само један од институционалних облика који треба на једноставан и ефикасан начин да

омогуће грађанима и правним лицима остваривање одређених легитимних интереса.

- Циљеви због којих се оснива задужбина могу бити како општекорисни, тако и приватни. Ради се о решењу које је усвојено у већем броју земаља ЕУ и које се може бранити и *ин ехтенсо* тумачењем права на мирно уживање власништва, заштићеног Европском конвенцијом о заштити људских права и основних слобода. Међутим, услови за оснивање задужбине која има приватне (неимовинске) циљеве строжије су прописани (већи износ минималне основне имовине). Осим тога, ове задужбине не уживају никакве порезне и буџетске повластице, нити могу непосредно обављати привредну делатност. На другој страни, фондација се може основати само ради остваривања општекорисних (неимовинских) циљева – што представља баланс решењу да за оснивање фондације није потребна основна имовина.
- Преднацрт прецизно дефинише шта се сматра општекорисним, а шта приватним циљевима (интересима) због којих се може основати задужбина и фондација. Осим тога, Преднацртом се *нумерус цлаусус* уређују недопуштени циљеви задужбине и фондације. Тиме се значајно смањују дискрециона овлашћена регистарског органа при одлучивању о овим значајним питањима.
- За разлику од важећег Закона, Преднацрт детаљно регулише оснивање и упис у регистар задужбине и фондације, укључујући и правна средства која стоје на располагању оснивачима у случају одбацивања или одбијања захтева за упис у регистар. Тиме се обезбеђује већи ниво правне сигурности и заштите у поступку оснивања и регистрације.
- Преднацрт уређује посебан правни режим за основну имовину задужбине. *Ратио* ових одредби јесте да се заштити вредност основне имовине у раду и пословању задужбине, након њеног уписа у регистар.
- За разлику од важећег Закона, Преднацрт детаљно уређује унутрашњу организацију задужбине и фондације. Између осталог, прописују се посебни стандарди пажње и одговорности за управитеља и чланове управног одбора задужбине и фондације.
- Преднацрт детаљније уређује имовину задужбине и фондације, укључујући и услове под којима задужбина и фондација могу непосредно обављати привредну делатност, основна правила која се тичу буџетског финансирања и правила о пробијању правног субјективитета.
- Детаљно се уређује и престанак рада задужбине и фондације, односно брисање из регистра. С тим у вези, основи за брисање из регистра задужбине и фондације наводе се *нумерус цлаусус*, чиме се смањују дискрециона овлашћења регистарског органа при одлучивању о овом питању. Посебно се уређује забрана рада, стечај и ликвидација и статусне промене као основ престанка задужбине и фондације. Осим тога, Преднацрт прецизно уређује и расподелу преостале имовине задужбине и фондације након брисања из регистра.
- Преднацрт уређује и упис у регистар представништава страних фондација. Тиме се отклања празнина у важећем Закону, која је представљала препреку за легално и транспарентно пословање представништава страних фондација у Србији (осим оних које су обухваћене билателарним или мултилателарним међудржавним уговорима).
- Прелазне и завршне одредбе Преднацрта предвиђа разуман рок од 18 месеци у којем су већ регистроване задужбине, фондације и фондови дужне да усагласе своја унутрашња акта са одредбама новог Закона.