

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

I УСТАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Уставни основ за доношење Закона о задужбинама и фондацијама садржан је у члану 97. став 1. тачка 17. Устава Републике Србије, који прописује да Република Србија уређује и обезбеђује и друге односе од интереса за Републику Србију, осим оних таксативно набројаних у члану 97. став 1, у складу с Уставом.

II РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Правни положај задужбина и фондација у Републици Србији уређен је Законом о задужбинама, фондацијама и фондовима ("Службени гласник РС", број 59/89). С обзиром на то да је Закон донет у времену који карактерише битно другачији политички и правни систем, опште је мишљење стручне јавности да он не кореспондира са потребама праксе и не представља задовољавајући правни оквир за развој задужбинарства и деловање фондација.

Пре свега, Закон уређује три статусно-правна облика у којима непрофитна, нечланска правна лица могу обављати своју делатност: задужбину, фондацију и фонд, чије се разликовање заснива на правним институтима (друштвена својина и друштвено-правно лице) које уставно-правни поредак више не признаје. Осим тога, супротно доброј упоредној пракси, Закон допушта само физичком лицу (али не и правном лицу) да оснује задужбину и на тај начин спречава развој тзв. корпоративног задужбинарства. Даље, Закон прописује да се задужбина, фондација и фонд могу основати само ако у тренутку оснивања располаже средствима којима се могу остварити циљеви због којих се оснивају. Овакав ригорозни захтев представља значајну препреку за коришћење ових статусно-правних облика ради остваривања легитимних (неимовинских) интереса грађана и правних лица. Осим тога, с обзиром да Закон не прописује ближе критеријуме на основу којих се цени да ли се са основном имовином могу остварити циљеви због којих се оснивају задужбина, фондација и фонд, регистарски орган има неоправдано велика дискрециона овлашћења да цени да ли је овај (имовински) захтев у конкретном случају испуњен. Такође, супротно доброј упоредној пракси, Закон омогућава оснивање 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 режиму за приватно-правна лица. Сагласно томе, Закон даје овлашћења регистарском органу да цени не само да ли су испуњени услови за упис у регистар, већ и да цени и целисходност оснивања и уписа у регистар. Коначно, Закон не регулише, или детаљно не регулише, низ питања значајних за оснивање и деловање задужбина, фондација и фондова, укључујући поступак уписа у регистар и вођење регистра, правна средства који подносиоцу захтева стоје на располагању на одлуку којом се одбацује или одбија захтев за упис у регистар, правила која се односе на име и седиште

задужбине, фондације и фонда, унутрашњу организацију, престанак рада задужбине, фондације и фонда, као и упис у регистар представништава страних задужбина и фондација.

Имајући у виду улогу које нечланске, непрофитне организације имају у савременом демократском друштву, посебно када је реч о развоју културе доброделиног давања, традицију задужбинарства у нашој земљи, као и чињеницу да и у Републици Србији у последњих десетак година расте број фондова и фондација путем којих се финансира и остварује значајан број пројеката у различитим областима од општег друштвеног интереса (људска права, екологија, социјална заштита, социјална кохезија, одрживи развој, култура, итд), горе наведени недостаци у Закону препознати су као озбиљна препрека даљем развоју задужбинарства и деловању фондација/фондова. Будући да се ради о недостацима који се нису могли отклонити изменама и допунама Закона, било је нужно донети нови закон у овој области, који би био у складу са добром упоредном праксом и духом времена.

III ОБРАЗЛОЖЕЊЕ ПОЈЕДНИХ РЕШЕЊА

Основне одредбе

У основним одредбама закона уређују се два статусно-правна облика у којем делују непрофитна, нечланска правна лица: задужбина и фондација, уместо досадашња три, са јасно дефинисаним карактеристикама. Закон дефинише задужбину као правно лице без чланова којој је оснивач наменио одређену имовину (основна имовина) ради доброделиног остваривања јавног (општекорисног) или приватног идеалног (неимовинског) интереса и циља који није забрањен Уставом или законом. Под фондацијом се подразумева правно лице без чланова и основне имовине које је основано ради доброделиног остваривања јавног (општекорисног) идеалног интереса и циља који није забрањен Уставом или законом. Термин: доброделин у дефиницији задужбине и фондације подразумева да задужбина и фондација остварује своје статутарне циљеве и активности без надокнаде, односно противчинидбе од стране корисника њихових активности и услуга. Једини изузетак од овог правила односи се на случај када задужбина и фондација непосредно обављају привредну делатност као споредну делатност, сагласно одредбама закона.

Прецизно је дефинисано шта се сматра остваривањем јавног интереса и циља, а шта се сматра остваривањем приватног интереса и циља. С обзиром да задужбина која делује у јавном интересу и фондација ужива пореске и бюджетске олакшице, ради спречавања евентуалних злоупотреба, законом се прецизира да задужбина и фондација која делују у јавном интересу не могу имати за циљ остваривање интереса лица које је унапред појединачно одређено, с обзиром да би такво решење било у супротности са дефиницијом општекорисног интереса. На другој страни, сматра се да задужбина и фондација обављају делатност од јавног интереса и када је њихова делатност усмерена на одређени круг апстрактно

одређених лица која припадају одређеној професији, националној, језичкој, културној и верској групи, полу или роду, односно на лица која живе на одређеном подручју.

Под остваривањем приватног интереса, у смислу закона, сматра се остваривање интереса оснивача, одређене породице или друге приватне заједнице интереса. Могућност оснивања задужбина у приватне сврхе представља новину у нашем правном систему. Ради се о решењу које је усвојено у већем броју земаља ЕУ (Немачка, Аустрија, Холандија, Белгија, Бугарска, Данска, итд.), и које се може аргументовано бранити и *in extenso* тумачењем права на мирно уживање власништва, заштићеног Првим протоколом (члан 1) Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. Међутим, за задужбине које су основане у приватном интересу закон предвиђа одређена ограничења, како би се спречила њихова злоупотреба. Пре свега, ова врста задужбине не ужива никакве пореске и буџетске повластице, нити може непосредно обављати привредну делатност. Осим тога, задужбина која делује у приватном интересу може се статусно трансформисати само у задужбину која делује у јавном интересу или фондацију.

Законом се прецизира да су задужбина и фондација непрофитне невладине организације, које се оснивају добровољно и самосталне су у одређивању својих циљева. Недопуштени циљеви задужбине и фондације прописују се *numerus clausus*, чиме се значајно смањују дискрециона овлашћења регистарског органа при одлучивању о овом значајном питању. Циљеви и деловање задужбине и фондације не смеју бити у супротности са правним поретком, а нарочито усмерени на насилно рушење уставног поретка и нарушавање територијалне целовитости Републике Србије, кршење зајемчених људских или мањинских права, или изазивање и подстицање неравноправности, мржње и нетрпељивости заснованих на расној, националној, верској или другој припадности или опредељењу, као и полу, роду, физичким, психичким или другим карактеристикама и способностима. Осим тога, циљеви и деловање задужбине и фондације не смеју бити усмерени на остваривање посебних интереса политичких странака. Под посебним интересима политичких странака, у смислу закона, сматра се непосредно учешће у изборној кампањи, или прикупљање средстава за изборну кампању, одређене политичке странке, коалиције или кандидата, као и финансирање политичке странке, коалиције или кандидата. На другој страни, политичке странке, као правна лица, могу бити оснивачи задужбине и фондације, којим се остварују законом допуштени циљеви и интереси.

Имајући у виду улогу које задужбине и фондације имају у модерним демократским друштвима, закон деклараторно прописује да држава, територијална аутономија и јединице локалне самоуправе обезбеђују пореске олакшице и друге погодности за оснивање, деловање и развој задужбина које делују у јавном интересу и фондација. На средства дата задужбини која делује у јавном интересу и фондацији не плаћају се порези и доприноси. На другој страни, задужбина која делује у јавном интересу и фондација имају обавезу да годишњи извештај о раду и

финансијски извештај, који подносе сагласно важећим рачуноводственим прописима, учине доступним јавности, објављивањем путем интернета, публикације или на други погодни начин.

Закон уређује да се посебним прописом уређује оснивање и правни положај задужбина и фондација које оснива држава, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, када наступају као носиоци јавне власти. Међутим, закон допушта да аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе буде оснивач задужбине и фондације која је предмет регулисања овог закона, заједно са другим физичким и приватно-правним лицима, под условом да не наступа као носилац јавне власти (*iure imperi*), већ као равноправна страна (*iure gestionis*) у уговору о оснивању са другим (приватно-правним) оснивачима. Овакво решење кореспондира са потребама праксе, нарочито када је реч о јавно-приватном партнерству, које се често институционално реализује у облику задужбина или фондација.

Оснивање задужбине и фондације

Задужбину и фондацију могу основати једно или више пословно способних физичких или правних лица, независно од држављанства или седишта. 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 (*universitas rerum*). Минимални износ основне имовине при оснивању задужбине износи 30.000 ЕУР-а. Међутим, закон даје дискреционо право министарству надлежном за послове уписа (Министарство културе) да одобри упис у регистар и задужбине чија је основна имовина мања од 30.000 ЕУР-а, ако Министарство оцени да се циљ задужбине може остварити и са мањом расположивом основном имовином од оне која је прописана законом. На другој страни, за оснивање фондације није потребна основна имовина. Ово је у складу са добром упоредном праксом и модерним разумевањем да су нечланске, невладине организације (као и удружења) само један од институционалних облика који треба на једноставан и ефикасан начин да омогући грађанима и правним лицима остваривање легитимних идеалних интереса и циљева.

Закон предвиђа оснивање задужбина и фондација правним послом *inter vivos* (акт о оснивању или уговор, састављеним у писаном облику) и правним послом *mortis causa* (завештање). Из разлога правне сигурности, прописана је обавезна садржина оснивачког акта. Из истих разлога, законом се уређује и поступак опозива и побијања оснивачког акта, као и одговорности за обавезе преузете у поступку оснивања задужбине и фондације. Ако оснивачким актом није другачије уређено, већ основаној задужбини и фондацији могу приступити друга физичка и правна лица у својству суоснивача, на начин утврђен статутом задужбине и фондације.

Назив и седиште задужбине и фондације

Из разлога правне сигурности, детаљно се уређују питања од значаја за назив и седиште задужбине и фондације. Под називом задужбине и фондације подразумева се име одређено оснивачким актом, под којим задужбина и фондација иступа у правном промету, а који мора садржати реч “задужбина” односно “фондација”. Закон прописује услове под којим задужбина и фондација може у свом називу имати и име одређеног физичког или правног лица, државе, домаће или стране организације, међународне организације или територијалне јединице.

Сагласно одредбама Устава и позитивним прописима који уређују ову област, назив задужбине и фондације мора бити на српском језику, односно језицима који су у службеној употреби на територији на којој се налази седиште задужбине и фондације, осим ако се ради о страним именима, страним речима за које у српском језику не постоје одговарајуће, страним речима које су уобичајене у употреби у српском језику, речима мртвог језика, страним речима које су део пословног имена или представљају жиг оснивача.

Ако је то предвиђено статутом, назив задужбине и фондације може се уписати у Регистар и у преводу на један или више страних језика, односно на једном од класичних језика, после уписа назива задужбине и фондације на српском језику и ћириличном писму, односно језику и писму националних мањина.

Осим пуног назива, задужбина и фондација могу користити и скраћени назив који се утврђује оснивачким актом или статутом задужбине и фондације, што је честа пословна пракса. Назив односно скраћени назив задужбине и фондације мора се јасно разликовати од назива односно од скраћеног назива других задужбина и фондација који су уписани или уредно пријављени за упис у регистар. У обављању своје делатности, задужбина и фондација морају употребљавати свој назив и скраћени назив у облику у коме су уписани у регистар.

Законом се седиште задужбине и фондације дефинише као место одређено оснивачким актом задужбине или фондације из којег се управља активностима задужбине и фондације, и прописује да седиште задужбине и фондације мора бити на територији Републике Србије.

Задужбина и фондација могу имати свој знак, логотип и друге симболе, у складу са статутом. Знак, логотип и други симболи задужбине и фондације морају се јасно разликовати од симбола других задужбина и фондација које су уписане или су уредно пријављене за упис у Регистар. Овлашћени орган задужбине и фондације може, у складу са законом, оснивачким актом и статутом, променити назив, седиште или знак задужбине или фондације.

Упис у регистар задужбине и фондације

Упис у Регистар задужбина и фондација детаљно је уређен; ради се о изузетно значајном питању које није регулисано важећим законом. Упис има конститутивно дејство, што значи да уписом у Регистар задужбина и фондација стичу својство правног лица. Задужбина и фондација не могу обављати своју делатност пре уписа у Регистар, под претњом прекршајне казне. Послове уписа у Регистар задужбина и фондација води министарство надлежно за послове културе, а послове уписа и Регистар задужбина и фондација које имају седиште на територији аутономне покрајине води орган аутономне покрајине надлежан за послове културе као поверени посао.

Како сагласно општим прописима који уређују област државне управе, надлежни орган државне управе остаје одговоран за извршавање послова државне управе и после њиховог поверавања имаоцима јавних овлашћења, предвиђено је да Министарство води евиденцију задужбина и фондација која статус правног лица стичу уписом у Регистар код надлежног органа аутономне покрајине. Имајући у виду цео концепт закона, а нарочито одредбе о забрани уписа у Регистар две задужбине и фондације под истим или сличним називом или са истим или сличним знаком визуелног идентитета, одредбе о инспекцијском надзору и слично, предвиђена је обавеза надлежног органа аутономне покрајине да у кратком року од три дана достави Министарству исправе о извршеном упису, промени и брисању података о задужбинама и фондацијама чије је седиште на територији аутономне покрајине. Обављање послова вођења Регистра задужбина и фондација омогућава надлежном покрајинском органу да се "упозна" са задужбинама и фондацијама чије је седиште на територији покрајине, са њиховим циљевима, радом, оснивачима и програмима, као и да кроз примену одредаба о средствима за финансирање програма од јавног интереса који се додељују и из буџета аутономне покрајине утиче на развој ове области.

Предложеним решењима о организовању обављања послова вођења Регистра изван седишта органа и поверавању послова вођења Регистра за задужбине и фондације чије је седиште на територији аутономне покрајине извршена је реформа законодавног оквира у овој области у складу са принципом децентрализације који је један од основних принципа на којима почива усвојена Стратегија реформе државне управе Републике Србије (прихваћена комбинација модела деконцентрације власти и модела поверавања, односно делегације власти).

Истовремено, одредбе закона према којима Министарство води евиденцију задужбина и фондација која се региструју у аутономној покрајини и о инспекцијском надзору који Министарство врши преко управних инспектора, у вези са одредбама о надзору над радом ималаца јавних овлашћења, садржаним у Закону о државној управи, гарантују могућност државе да прати стање у овој области на целој својој територији.

Упис у Регистар задужбине и фондације врши се на основу пријаве за упис, чија је садржина утврђена законом. Законом су таксативно набрајују разлози

због којих Министарство може одбацити захтев за упис, чиме се значајно смањује могућност дискреционог одлучивања о овом питању, као и рок у којем подносилац пријаве може отклонити недостатке у непотпуној пријави. Против закључка Министарства о одбацавању пријаве може се покренути управни спор. Разлози за одбацавање пријаве такође су таксативно наведени у закону, а против решења Министарства о одбацавању захтева за упис може се покренути управни спор.

У закону је утврђен рок од 30 дана у којем се мора извршити упис у регистар по основу уредне пријаве. Решење о упису у Регистар је коначно и против њега се може покренути управни спор. Ако регистарски орган не изврши упис у регистар у прописаном року, сматраће се да су задужбина и фондација уписане у Регистар наредног дана по истеку тог рока.

Детаљно се уређује и садржина Регистра задужбине и фондације, као и поступак пријаве промене података који се уписују у Регистар. Подаци уписани у Регистар су јавни, и свако може да се поузда у тачност и потпуност података уписаних у Регистар.

Унутрашња организација и имовина задужбине и фондације

Ближе се регулише и унутрашња организација и имовина задужбине и фондације. Овакав приступ је легитиман, имајући у виду да задужбина и фондација имају статус правног лица. Сагласно општим правилима грађанског права о правном лицу, статут је највиши општи акт задужбине и фондације, са којим други општи акти морају бити у сагласности. Ако актом о оснивању није другачије прописано, оснивач или лице које је оснивач овластио, доноси статут задужбине и фондације.

Као обавезни органи задужбине и фондације предвиђени су управни одбор и управитељ, Задужбином и фондацијом управља управни одбор, који има најмање три члана. Ако актом о оснивању и статутом није другачије одређено, председника и чланове управног одбора задужбине и фондације у оснивању именује оснивач или извршилац завештања.

Законом су прописане основне надлежности управног одбора, као и ограничења у погледу тога која лица не могу бити чланови управног одбора, како би се обезбедио легалан, самосталан и транспарентан рад управног одбора. Сагласно томе, члан управног одбора задужбине која делује у јавном интересу и фондације не може бити малолетно лице или лице лишено пословне способности, лице запослено у задужбини и фондацији, лице које је члан другог органа управљања или надзора те задужбине и фондације, лице које врши надзор над радом задужбине и фондације, нити лице чији би интереси могли бити у супротности са интересима задужбине и фондације.

Поред тога, да би се обезбедио транспарентан рад задужбина која делују у јавном интересу и фондација, имајући у виду да ови облици нечланског,

непрофитног организовања уживају пореске и бюджетске повластице, законом су прописана правила о сукобу интереса за чланове управног одбора. Члан управног одбора задужбине која делује у јавном интересу и фондације не може одлучивати о имовинским питањима у којима се он, његов брачни друг или његов сродник до трећег степена појављује као заинтересовано лице, нити о имовинским питањима која се односе на правно лице над којим он има контролни утицај или у којем има економски интерес.

Законом су прописана и основна правила које се тичу начина рада управног одбора, као што су сазивање седница, кворум и начин гласања. Ради се о питањима која су превасходно статутарне нарави. Међутим, из разлога правне сигурности, имајући у виду још недовољну развијену културу корпоративног управљања у непрофитном сектору у нашој земљи, Предлагач се определио да ова питања уреди у закону на диспозитиван начин, што значи да се ове одребе закона примењују за случај да статутом задужбине и фондације није другачије уређено.

Основни начини престанка мандата чланова управног одбора такође су уређени законом, с тим што се статутом могу утврдити и други начини престанка мандата. Да би се обезбедио законити рад управног одбора, ако се број чланова управног одбора задужбине која делује у јавном интересу и фондације смањи тако да управни одбор нема потребну већину за одлучивање, а нови чланови не буду именовани у року одређеном статутом, нове чланове управног одбора именоване Министарство, на захтев заинтересованог лица.

Основне надлежности управитеља задужбине и фондације такође су уређене у закону. За разлику од чланова управног одбора, имајући у виду његове надлежности, за управитеља задужбине и фондације може бити именовано само пословно способно физичко лице које има пребивалиште или боравиште на територији Републике Србије. Ако актом о оснивању и статутом није другачије уређено, управитеља задужбине и фондације у оснивању именује оснивач или извршилац завештања.

Новину представљају законске одредбе о стандардима пажње за чланове управног одбора и управитеља. Тиме се на одговарајући начин обезбеђује транспарентан рад задужбине и фондације и заштита њихове имовине. Основно је правило да у обављању својих дужности чланови управног одбора и управитељ поступају са пажњом доброг домаћина. Поред тога, приликом доношења одлуке о коришћењу основне имовине задужбине, као и одлуке које се односе на привредне делатности које обавља задужбина и фондација, чланови управног одбора и управитељ поступају са пажњом доброг привредника.

Новину представљају и законске одредбе о одговорности за штету, којиома се такође штити имовина задужбине и фондације. Чланови управног одбора и управитељ одговарају солидарно целокупном својом имовином за штету коју својом одлуком проузрокују задужбини и фондацији, ако је та одлука донета грубом непажњом или са намером да се проузрокује штета, осим ако су у поступку

доношења одлуке издвојили своје мишљење у записник. Поступак за накнаду штете покреће се на основу одлуке органа одређеног статутом задужбине и фондације.

Законом се уређују и основни извори имовине задужбине и фондације, укључујући и услове под којима задужбина и фондација могу стицати приходе непосредним обављањем привредне делатности. Ове су одредбе усаглашене са одговарајућим одредбама пореског законодавства, посебно одредбама Закона о порезу на добит предузећа.

Новину представљају и законске одредбе о бюджетском финансирању задужбина која делују у јавном интересу и фондација. Да би се обезбедила транспарентност у додели ових средстава, прописана је обавеза да се бюджетска средства за задужбине и фондације додељују на основу расписаног јавног конкурса. Ове се одредбе сходно примењују и на бюджетско финансирање од стране аутономне покрајине и локалне самоуправе.

У складу са њиховим непрофитним карактером, изричито је прописано да се имовина задужбине и фондације може искључиво користити за остваривање њихових статутарних циљева и не може се делити оснивачима, члановима органа управљања, запосленима или са њима повезаним лицима. Поред тога, основна имовина задужбине не сме се умањити испод најмање вредности основне имовине прописане законом. Оснивач може у оснивачком акту одредити и најмању вредност до које се основна имовина може смањити, пре покретања поступка редовне ликвидације, али ова вредност не сме бити мањи од најмање вредности основне имовине утврђене овим законом.

Сагласно општим правилима грађанског права о правном лицу, за обавезе преузете у правном промету задужбина и фондација одговарају целокупном својом имовином. Међутим, закон такође садржи и одредбе о пробијању правног субјективитета, којим се такође штити имовина задужбина и фондације. За обавезе које је задужбина и фондација преузела у правном промету одговара и оснивач, управитељ и члан управног одбора задужбине и фондације, ако је са имовином задужбине и фондације располагао као са својом личном имовином, или је злоупотребио задужбину и фондацију у незаконите или преварне сврхе.

Престанак задужбине и фондације

Брисањем из Регистра задужбина и фондација губе својство правног лица и престаје са радом. Разлози за брисање из Регистра изричито су и прецизно дефинисани законом и не остављају простор регистрационом органу за дискрециону оцену у погледу њиховог наступања. Прва група основа за брисање је последица воље органа задужбине и фондације: одлука надлежног органа задужбине и фондације о престанку рада, извршена статусна промена која има за последицу престанак задужбине и фондације, као и други разлози за престанак предвиђени статутом. Друга група разлога је правна последица одлука државних органа: ништавост уписа у регистар, одлука надлежног органа о забрани рада задужбине и

фондације, или одлуке трговинског суда о закључењу стечајног поступка. Кад је реч о забрани рада фондације и задужбине, законом је прецизиран правни основ ове забране, лица која могу покренути поступак забране и и правна средства која задужбина и фондација у том случају имају на располагању.

Одредбама о статусној трансформацији спречава се злоупотреба института задужбине и фондације, а посебно заштита њихове имовине, као и заштита поверилаца. Сагласно томе, задужбина које делује у јавном интересу може се припојити, спојити или поделити на две или више задужбина које делују у јавном интересу, сагласно одредбама статута. Ако вредност основне имовине задужбине падне испод минималног износа прописаног законом, уместо спровођења поступка редовне ликвидације, задужбина се може трансформисати у фондацију, сагласно одредбама статута. Фондација се може припојити, спојити или поделити на две или више фондација или задужбина које делују у јавном интересу. Задужбина које делује у приватном интересу може се припојити, спојити или поделити на две или више фондација или задужбина које делују у јавном интересу. На статусне промене задужбине и фондације на одговарајући начин се примењују одредбе прописа којим се регулишу статусне промене привредних друштава.

На другој страни, на питања која се тичу ликвидације и стечаја задужбине и фондације сходно се примењују прописи којима се уређују ликвидација и стечај удружења, имајући у виду да се ради о правним институтима који се оснивају због сродних (непрофитних) циљева, и који се у том смислу разликују од привредних друштава. Међутим, да би се спречиле евентуалне правне празнине и смањило ризик од правне несигурности када је реч о овом важном питању, закон такође прописује да се на питања која се тичу ликвидације и стечаја задужбине и фондације која нису регулисана прописима којима се уређују ликвидација и стечај удружења сходно примењују прописи којима се уређује ликвидација и стечај привредних друштава.

Законом се детаљно уређује и расподела преостале имовине задужбине и фондације, након њеног престанка, како би се спречила злоупотреба у коришћењу ове имовине. Основно је правило да се преостала имовина задужбине и фондације расподељује од стране органа управљања или другог лица одређеног статутом на начин одређен оснивачким актом или статутом. Овакво решење уважава чињеницу да се ради о приватно-правним, а не јавно-правним лицима. Међутим, закон такође прописује и одређена легитимна ограничења у том смислу, када је реч о задужбинама која делују јавном интересу и фондацијама, имајући у виду пореске и бюджетске повластице за ове облике организовања. Пре свега, имовина задужбине која делује у јавном интересу и фондације може се доделити само другој задужбини, фондацији или удружењу које обавља исту или сличну статутарну делатност. Осим тога, ако орган управљања, или други орган или лице одређено статутом, не донесе одлуку о расподели преостале имовине, одлуку о расподели преостале имовине доноси Министарство, односно орган аутономне покрајине надлежан за послове културе.

Упис у регистар представништва страних задужбина и фондација

У Републици Србији не постоји пропис којим се уређује упис у регистар представништава страних задужбина и фондација, мада су она већ низ година фактички присутне на овим просторима. Имајући у виду да се путем ових представништава реализује низ програма у различитим областима од значаја за Републику Србију (хуманитарна помоћ, борба против сиромаштва, одрживи развој, људска права, подршка институционалном развоју локалних самоуправа, итд), у који су инвестирана значајна средства бесповратне помоћи Републици Србији коју су обезбедили страни јавни и приватни донатори, било је неопходно правно уредити њихов положај, статус, деловање и надзор над њиховим радом.

Овим законом се обезбеђује правни основ којим се омогућава представништву стране задужбине и фондације да, уз претходни упис у Регистар који води министарство надлежно за послове културе, обавља делатност на територији Републике Србије. Из разлога ефикасног и економичнијег обављања послова вођења Регистра, као и из разлога успостављања јединствених принципа и праксе у односу на поступак уписа било ког представништва стране задужбине и фондације на територији Републике Србије, предлаже се да Регистар представништва стране задужбине и фондације води министарство надлежно за послове културе. На допуштене циљеве деловања представништва стране задужбине и фондације, као и услове и поступак уписа и брисања из Регистра, сходно се примењују одредбе закона о задужбинама и фондацијама које имају седиште у Републици Србији.

Казнене одредбе

За случај повреде закона предложене су казнене одредбе и то привредни преступ за обављање привредне (профитне) делатности супротно закону, а прекршаји за повреде које се тичу обавеза задужбине и фондације као непрофитне организације, предвиђених овим законом.

Запрећени минимуми и максимуми прекршајних казни примерени су различитој тежини прекршаја и, сходно томе, испод су општег законског максимума, а приликом опредељивања за оквире прекршајних казни, поред тежине прекршаја, имало се у виду да висина запрећене новчане казне не угрожава даље деловање задужбине и фондације.

Прелазне и завршне одредбе.

У прелазним и завршним одредбама се пре свега утврђује примерен рок од 12 месеци од дана почетка примене овог закона у којем су већ регистроване задужбине, фондације и фондови дужни су да ускладе свој статут и друге опште акте са одредбама овог закона. Ако задужбина, фондација и фонд не ускладе своје опште акте у прописаном року са одредбама закона, Министар доноси решење о

престанку њеног рада и брисању из Регистра.

Када је реч о фондовима, које нови закон не предвиђа као посебан статусно-правни облик, фондови који су већ уписани у Регистар могу да наставе са деловањем под називом под којим су уписани у Регистар. Ово је решење усвојено из два разлога: прво, овакво решење се може бранити позивањем на начело праведности, јер не би било праведно да ови облици организовања имају додатне трошкове у вези са променом назива због примене новог прописа, посебно имајући у виду да се ради о непрофитним лицима који ретко имају средства институционалних резерви која би могли користити за ове намене. Друго, назив фонд је саставни део идентитета под којим су многе од ових организација препознати у јавности, тако да су у јавној расправи представници бројних фондова сугерисали да им се остави могућност да наставе да делују као фондације које имају реч фонд у свом називу.

Битно је такође напоменути да се обавеза усклађивања аката унутрашње организације не односи на фондове чији је оснивач или суоснивач држава, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе. Ово стога што за ове фондове ступањем на снагу овог закона не престаје да важи Закон о задужбинама, фондацијама и фондовима. Наиме, с обзиром да нови закон уређује само приватно-правне задужбине и фондације (то јест, задужбине и фондације чији су оснивачи приватно-правна лица), престанком важења актуелног Закона, фондови чији је оснивач или суоснивач држава, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе изгубили би правни основ за своје деловање, с обзиром да је важећи Закон једини општи пропис који уређује њихов рад.

Стране задужбине и фондације које су отпочеле са деловањем на територији Републике Србије пре почетка примене овог закона дужне су да своје деловање усагласе са овим законом и да поднесу пријаву за упис у Регистар страних задужбина и фондација, са потребним документима, у року од шест месеци од дана почетка примене овог закона. Ако страна задужбина и фондација не поступи у складу са одредбама става 1. овог члана, Министар доноси решење о престанку њеног рада, до уписа у Регистар страних задужбина и фондација.

Конечно, у прелазним и завршним одредбама се забрањује отуђење и оптерећење имовине која је одузета задужбинама у периоду од 1945. године, до доношења закона којим се уређује враћање одузете имовине и накнаде за одузету имовину, а најдуже у року од годину дана од дана ступања овог закона на снагу. Ова одредба, на једној страни, уважава чињеницу да се ради о историјској неправди, коју треба исправити одговарајућим прописом који ће уредити питање реституције национализоване имовине. На жалост, Република Србија значајно касни са доношењем овог прописа. На другој страни, ова забрана располагања је временски ограничена, сагласно одредбама Првог протокола (члан 1, мирно уживање својине) Европске Конвенције о заштити основних људских права и слобода, као и пракси Европског суда за људска права, према којој се прописом не може на временски неограничени рок ограничити располагање својином.