

# ОБРАЗЛОЖЕЊЕ ПРЕДНАЦРТА ЗАКОНА О ЗАДУЖБИНАМА И ФОНДОВИМА

## I УСТАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Уставни основ за доношење Закона о задужбинама и фондовима садржан је у одредбама члана 97. тачка 2. Устава Републике Србије, којом је предвиђено да Република Србија „уређује и обезбеђује остваривање и заштиту слобода и права човека и грађанина, као и тачка 8. према којој Република Србија уређује и обезбеђује социјалне односе од општег интереса“.

Уставни однос за доношење овог закона је садржан и у одредбама члана 55. Устава којима се, између осталог, „јемчи слобода политичког, синдикалног и сваког другог удруживања“, као и право да се удружења оснивају „без претходног одобрења, уз упис у регистар који води државни орган, у складу са законом“.

Такође, уставни основ за доношење закона садржан је и у одредби члана 69. Устава РС у коме је предвиђено право на социјалну заштиту „чије се пружање заснива на начелима социјалне правде, хуманизма и поштовања људског достојанства“.

## II РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Важећи Закон о задужбинама, фондацијама и фондовима („Сл. гласник СРС“ број 59/89) донет је још 1989. године, у време када је у уставно-правном систему постојала друштвена својина, друштвено-правна лица и друштвена средства.

По овом Закону задужбина, фондација и фонд оснивају се ради помагања стваралаштва и остваривања хуманитарних и других друштвено корисних циљева, с тим што задужбину могу основати физичка лица сопственим средствима, фондацију правна лица друштвеним средствима и фонд физичка и правна лица само приватним или само друштвеним средствима, или и приватним и друштвеним средствима истовремено.

Закон је направио разлику између задужбине и фондације само у погледу ко може бити оснивач задужбине (физичко лице сопственим средствима), односно фондације (правна лица друштвеним средствима). По том законском решењу не постоји могућност да задужбину оснује домаће или страном правно лице, а пошто у садашњем уставно-правном систему Републике Србије не постоји више правно лице које има друштвена средства, не постоји ни могућност оснивања фондација.

У сада важећем Закону нису прецизирани циљеви због којих се задужбине, фондације и фондови могу основати, што је у пракси доводило до многих проблема приликом регистрације, па и злоупотреба, па су тако осниване задужбине, фондације и фондови ради обављања привредне делатности и стицања личне користи, рецимо грађења станова за одређене групе или производњу неких артикала, а све се то подводило под „друге друштвено корисне циљеве“.

Поступак уписа задужбине, фондације и фонда и вођење Регистра нису били детаљно регулисани, нити су наведени правни лекови који се могу уложити против првостепених решења.

Циљеви који се предложеним Преднацртом Закона желе постићи су: стварање законског основа за развој, оснивање нових и обнову рада постојећих задужбина и фондова.

Прецизирани су општекорисни циљеви због којих се задужбина и фонд могу основати, као и разлози због којих се не могу основати. Предвиђено је оснивање Задужбинског савета као највишег стручног и саветодавног државног органа у Републици Србији, како би се омогућио унапређење ове области, али и боља контрола рада задужбина и фондова и спречавање злоупотреба. Преднацртом је омогућено да поред оснивача и други даваоци средстава (донатори) имају право контроле наменског коришћења уплаћених средстава.

Прецизно је формулисано оснивање задужбине и фонда, назив, седиште и знак, имовина и начин стицања, правни акти и управљање, регистрација, престанак рада, упис у регистар представништва стране задужбине, фондације и фонда, надзор, казнене, прелазне и завршне одредбе.

Имајући у виду промењен уставно-правни систем Републике Србије и недовољну прецизност постојећег Закона о задужбинама, фондацијама и фондовима, доношење новог Закона о задужбинама и фондовима једини је начин да се омогући развој и обнова задужбина и фондова, обзиром да се изменама и амандманима постојећег Закона то не може постићи.

### III ОБЈАШЊЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА И ПОЈЕДИНИХ РЕШЕЊА

Српско задужбинарство има вишевековну традицију. Јавља се са почецима српске државности о чему имамо речите доказе у задужбинама лозе Немањића, али и властелина и црквених великодостојника.

Задужбинарство, које је у нас, својом учесталошћу кроз историју и масовношћу стекло карактер националног обележја и институције, губило се током дуге историје само у два периода: за време ропства под Турцима и после Другог светског рата.

Задужбинарство у виду даривања личног капитала за трајно доброточно остваривање циљева од општег интереса достиже код Срба свој процват у периоду развијеног грађанског друштва крајем 19. и почетком 20. века, када је велики број добротвора завештао своју имовину Српској академији наука и Универзитету у Београду и на тај начин помогао развој просвете и културе.

Највећи задужбинару били су: Никола Спасић (1838-1916), Илија Милосављевић-Коларац (1800-1878), Миша Анастасијевић (1803-1885), Сима Андрејевић-Игуманов (1804-1882), Ђорђе Ђока Влајковић (1831-1883), Милан Кујунџић-Абердар (1842-1893), Владимир Влајко Каленић (1851-1907), Алекса Крсмановић (1842-1914), Лука Ћеловић-Требињац (1854-1929), и многи други.

### **1. Основне одребе (чл.1.-9.)**

Имајући у виду законска решења која су омогућила оснивање, рад и евидентне резултате горе означених великих задужбина, Преднацрт је пошао од следећих основних начела: поштовање воље оснивача који самостално одређује општекорисне циљеве и начин коришћења имовине задужбине и фонда, пренос имовине оснивача у власништво задужбине и фонда услов је за регистрацију, имовина задужбине и фонда ужива посебну заштиту државе, обзиром да је добровољно дата за остваривање општекорисних циљева.

Оваквим решењима афирмише се добро традиционално схватање оснивања задужбине и фонда, као доброточно хуманитарно помагање другима, а искључена је могућност оснивања ради коришћења средстава задужбине од стране оснивача, његове породице или са њима повезаним лицима, јер је то у супротности са општим начелима и дефиницијом задужбине. Тиме се спречавају злоупотребе и остварење личне користи и то све под окриљем доброточинства.

За разлику од сада важећег Закона о задужбинама, фондацијама и фондовима, овим Преднацртом је предвиђено да задужбину може основати домаће и страном физичко и правно лице, па не постоји више правни разлог за постојање два облика - задужбине и фондације. Због тога је у Преднацрту задржан само један статусни облик - задужбина, уместо раније постојећих задужбина и фондација.

У складу са основним начелима и прихваћеним решењима у основним одредбама Закона дате су дефиниције: Задужбина, у смислу овог закона, је непрофитно правно лице коме је оснивач пренео или завештао одређену имовину ради трајног добродоног остваривања јавног општекорисног циља.

Фонд, у смислу овог закона, је непрофитно правно лице коме је оснивач наменио одређену имовину са циљем да служи за остваривање добродоног општекорисног циља, у одређеном временском периоду, уколико оснивач није у оснивачком акту или завештању одредио његов трајни карактер.

Разлика између ова два облика састоји се у томе што је за оснивање задужбине неопходан износ од 100.000 евра, у динарској противвредности, или, само изузетно, и мањи, уколико регистрациони орган оцени да се приходима од имовине могу трајно остваривати предвиђени циљеви, док за фонд не постоји минимум износа, а регистрациони орган цени да ли је намењена имовина довољна за остварење циља, због кога се фонд оснива.

Такође, по правилу, задужбина се оснива на неодређено време, осим уколико оснивач у оснивачком акту није изричито другачије одредио, а фонд на одређено време, уколико оснивач није у оснивачком акту или завештању другачије одредио.

Прецизирани су општекорисни циљеви: делатност којом се помаже и подстиче образовање; наука; култура; уметност; здравствена и социјална заштита (нарочито деце, болесних, старих и лица са инвалидитетом); штите људска, грађанска и мањинска права; верске слободе; вера и духовност; унапређује међународна сарадња хуманитарних организација; штити и унапређује животна средина; аматерски спорт и остварују други хуманитарни циљеви.

Циљеви оснивања задужбине не могу бити у супротности са Уставом, јавним поретком, принудним прописима и моралом.

Рад задужбине и фонда је јаван и обавезни су да годишњи извештај о раду достављају Задужбинском савету, а извештај о финансијском пословању надлежном органу.

Поред оснивача и донатори имају могућност контроле наменског коришћења уплаћених средстава.

На средства, права, непокретности и другу имовину дату задужбинама не плаћају се порези и доприноси.

## **2. Задужбински савет (чл.10. и 11.)**

Преднацрт предвиђа оснивање Задужбинског савета, који је постојао у ранијим законима, као највишег стручног и саветодавног државног органа у Републици Србији за област задужбинарства, с тим да председника и чланове бира Влада Републике Србије на период од четири године. Његова надлежност је да даје предлоге и смернице ради обнове, развоја и унапређења задужбинарства и стара се о постојећим задужбинама.

Значајно је да Задужбински савет разматра извештаје о раду задужбина и даје упутства и препоруке, даје мишљења и предлоге у вези примене овог закона и других прописа којима се уређују питања од значаја за задужбине, поставља извршиоца завештања ради уписа у Регистар, уколико то оставилац није учинио, цени да ли су измене и допуне статута у складу са оснивачким актом и законом, одлучује о жалби на решење о одбацивању пријаве, доноси решење уколико о упису не одлучи регистарски орган у року од 30 дана од дана поднете пријаве за упис.

Веома је важна надлежност Задужбинског савета која се односи на доношење одлука о расподели имовине у случају престанка рада задужбина и фондова, уколико то не уради највиши орган управљања, као и на именовање привременог управника за усаглашавање правних аката са новим законом.

Такође, Задужбински савет именује органе управљања, уколико нису изабрани у задужбинама, фондацијама и фондовима чија је имовина одузета по било ком основу, а које имају услове за наставак рада. Међутим, у случају да нема услова за обнову њиховог рада, Задужбински савет доноси одлуку о расподели њихове имовине у складу са овим законом.

## **3. Оснивање задужбине и фонда (чл.12.-15.)**

Задужбина и фонд оснивају се одлуком или изјавом о оснивању, уговором или завештањем (оснивачки акт). Оснивачки акт мора бити у писменој форми и оверен, осим за завештање за које се примењују прописи о наслеђивању.

Прецизирана је садржина оснивачког акта, с тим да оснивач може опозвати оснивачки акт најкасније до доношења решења о упису задужбине у Регистар задужбина.

За оснивање и обавезе преузете у име задужбине, пре њеног уписа у Регистар задужбина, одговара оснивач целокупном својом имовином. У случају да се задужбина оснива завештањем, нужни трошкови оснивања терете имовину намењену задужбини.

Основаној задужбини и фонду могу приступити друга физичка и правна лица у својству суоснивача, ако је оснивач такву могућност изричито предвидео у акту о оснивању, под условима и на начин утврђен оснивачким актом или статутом.

#### **4. Назив, седиште и знак задужбине и фонда (чл.16.-22.)**

Назив задужбине и фонда је име одређено оснивачким актом и мора садржати реч „задужбина“ и „фонд“. Назив задужбине може садржати и име одређеног физичког, или назив правног лица или организације, само уз њихову сагласност. Назив задужбине је на српском језику и ћириличном писму, односно на језицима који су у службеној употреби на територији на којој се налази седиште задужбине, осим ако се ради о страним именима или страним речима за које у српском језику не постоје одговарајући називи. Прецизиран је и поступак када се задужбини даје име преминулог лица.

Назив и скраћени назив задужбине и фонда мора се јасно разликовати од назива и скраћеног назива других задужбина и фондова, који су уписани или за које је већ поднета пријава за упис у Регистар.

Седиште задужбине и фонда је место одређено оснивачким актом и мора бити на територији Републике Србије.

Задужбина и фонд могу имати свој знак, логотип и друге визуелне симболе, који се морају јасно разликовати од знака, логотипа и симбола других задужбина и фондова, који су уписани, или за које је већ поднета пријава за упис у Регистар.

#### **5. Имовина задужбине и фонда и начин стицања (чл.23.-28.)**

Основно начело је да имовина задужбине (основна и стечена) ужива посебну заштиту државе, да се не може умањити, отуђити или оптеретити на било који начин, а да се само приходи од имовине могу трошити за остваривање циљева, осим уколико оснивач није другачије одредио. Задужбина може стицати приходе од основне имовине (закуп, камата) и непосредним обављањем делатности, која је у вези са циљевима, због којих је задужбина основана, као и на основу поклоне, легата, прилога, финансијских субвенција, наслеђа, закупнина, као и од ауторских права, дивиденди, камата на улоге и акције и из других извора остварених у складу са законом.

Овакво решење има за циљ да се сачува имовина задужбине, како би трајно могла да настави рад, као и да се сва средства могу и морају искључиво користити за остварење циљева због којих је задужбина основана, за трошкове одржавања задужбине и њене имовине. Ни имовина, ни приходи задужбине се не могу делити оснивачима, члановима органа управљања и запосленима.

Задужбина води пословне књиге, саставља извештај о раду и финансијски извештај, у складу са прописима о рачуноводству и ревизији.

#### **6. Правни акти задужбине и фонда (чл.29. и 30.)**

Преднацртом је прецизиран садржај статута који мора бити у сагласности са оснивачким актом, а нарочито у погледу циљева и начина на који се они остварују и начину коришћења имовине. Статут задужбине доноси оснивач, лице које оснивач овласти или Управни одбор, извршилац завештања или привремени управник кога именује Задужбински савет. Предвиђен је поступак измене и допуне статута који је управник задужбине обавезан да достави Задужбинском савету, који цени да ли је у складу да оснивачким актом и законом. У случају неусклађености Задужбински савет враћа измене и допуне статута задужбини са налогом да их у року од 30 дана усагласи. Ако задужбина не поступи у складу са налогом Задужбинског савета све измене и допуне статута сматрају се ништавим.

Ово је ново решење које треба да омогући да се поштује воља оснивача, како не би кроз имене и допуне статута дошло до промене оснивачког акта.

#### **7. Управљање задужбинама и фондовима (чл.31.-38.)**

Управљање задужбинама и фондовима засновано је на савременим принципима, као што су: загарантована аутономија воље оснивача, рационална организација управљања, као и начела ефикасности законитости и одговорности управних органа за поштовање општекорисних циљева због којих су заснована та непрофитна правна лица.

Према предложеном решењу, функцију управљања у задужбинама и фондовима остварују два основна органа: управни одбор, као руководећи, и управник, као извршни орган.

Воља Оснивача задужбине, односно фонда је одлучујућа за број чланова Управног одбора и начин њиховог избора и трајање мандата. Чланство у управном одбору је почасно и без материјалне надокнаде, осим ако оснивач није другачије одредио.

Управни одбор је надлежан за доношење најважнијих одлука у задужбини и фонду и у том одлучивању је самосталан у оквиру циљева и делатности наведених у оснивачком акту или статуту. У раду и доношењу одлука чланови управног одбора су дужни да поступају са повећаном пажњом и одговорни су за штету коју причине намерно или грубом непажњом.

Веома значајну иницијативу, руководећу и извршну функцију има управник задужбине, односно фонда кога именује и разрешава Управни одбор, с тим да га у процесу оснивања именује оснивач или лице које он одреди, односно извршилац завештања.

За међусобни однос управног одбора и управника значајно је предложено решење према коме је он дужан да обустави одлуку управног одбора уколико је противна закону или није у складу са оснивачким актом и статутом. У том случају он је обавезан да обавести Задужбински савет који доноси коначну одлуку.

## **8. Регистрација задужбине и фондова (чл.39.-46.)**

Систем регистрације задужбине и фондова је усклађен са уставном концепцијом, према коме се те опште корисне институције оснивају без претходног одобрења, уз неопходан упис у регистар који води надлежни орган. Према Преднацрту предложено је да регистар води Министарство надлежно за послове културе. Међутим, такво законско решење не би искључило могућност да надлежно министарство, ако оцени да је рационалније, то овлашћење може да пренесе на централни регистарски орган – Агенцију за привредне регистре (која води и регистар свих удружења грађана).

Преднацртом су прецизно предвиђени подаци који се уписују у регистар, садржај пријаве за упис, у којим случајевима се пријава одбацује, односно одбија, рок у коме се доноси решење о упису, поступак промене уписаних података, као и начело јавности Регистра.

## **9. Престанак задужбина и фондова (чл.47.-51.)**

Преднацртом су предвиђени услови под којима задужбина и фонд престају са радом када су основани на одређено време, као и услови и поступак престанка рада, када су основани на неодређено време.

Предложена решења спречавају да трошкови одржавања и управљања у једном релативно дужем року буду већи од прихода који се остварује од уложене имовине.



Као основне последице престанка рада предвиђено је брисање из регистра и расподела преостале имовине. Иначе, одлуку о расподели имовине доноси управни одбор или други највиши орган управљања задужбином, на начин одређен од стране оснивача. У случају да надлежни орган не донесе одлуку или ако у оснивачком акту није предвиђен начин расподеле имовине, Задужбински савет доноси одлуку о расподели имовине задужбинама, односно фондовима са истим или сличним циљевима.

#### **10. Упис у регистар представништва стране задужбине, фондације и фонда (чл.52.)**

Према Преднацрту омогућено је да се задужбине, фондови и фондације које су регистроване ван Републике Србије могу уписати у регистар, али само као њихово представништво, што ће омогућити да своје општекорисне циљеве остварују и на територији Републике Србије.

#### **11. Надзор (чл.53.)**

Да би се доследно оствариле интенције закона предвиђен је посебан систем надзора над задужбинама и фондовима. Генерални надзор над спровођењем закона врши министарство надлежно за послове културе, односно Задужбински савет. Специјализовани инспекцијски и финансијски надзор врше надлежни органи у складу са важећим инспекцијским и финансијским прописима.

#### **12. Казнене одредбе (чл.54.)**

Казненим одредбама су превентивно и репресивно заштићени јеваност рада задужбина и фондова, њихова делатност, имовина и њена општекорисна функција, систем регистрације, солвентност и њихова новчана ликвидност.

#### **13. Прелазне и завршне одредбе (чл.55.-62.)**

Ради доследног спровођења основних интенција, детаљно је регулисан прелазни и завршни правни режим, као што су: доношење извршних прописа; обавеза усклађивања постојећих задужбина и фондова са новим законским решењима; забрана промета и отуђења одузете задужбинске имовине до њихове законске реституције или прописаног обештећења; обнављање рада досадашњих задужбина и фондација и фондова, чија је имовина одузета по било ком основу; као и обавезу усклађивања рада страних задужбина, фондација и фондова који делују на територији Републике Србије.

На крају предвиђен је осмодневни *vacatio legis* и дерогирање сада важећег закона о задужбинама, фондацијама и фондовима.

#### IV ОЧЕКИВАНИ ЕФЕКТИ ЗАКОНА

Усвајањем Закона и његовом доследном применом могу се основано очекивати веома позитивни ефекти за рад, функционисање и унапређење задужбинарства у Републици Србији.

Посебно је значајно да законска решења подстичу оснивање нових и обнову рада постојећих задужбина и фондова. На тај начин ће се у пуној мери остварити јавни општекорисни и хуманитарни циљеви утврђени у члану 4. Преднацрта Закона о задужбинама и фондовима.

#### V ПРОЦЕНА ФИНАНСИЈСКИХ СРЕДСТАВА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА

За спровођење овог Закона није потребно обезбедити посебна средства у буџету Републике Србије, осим за рад Задужбинског савета.

#### VI ИЗЈАВА ПРЕДЛАГАЧА

Предлагач изјављује да је садржина Преднацрта Закона усклађена са савременим правом Европске уније.

У Београду, 14. маја 2010. године