

# Droga do uchwalenia dekretu o fundacjach i o zatwierdzaniu darowizn i zapisów z 1919 roku



## Anita Strzebińczyk

Magister nauk prawnych, LL.M. (Hamburg). Publikacja powstała w ramach pracy na stanowisku asystenta w Instytucie Nauk Prawnych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach.

✉ [anita.strzebinczyk@us.edu.pl](mailto:anita.strzebinczyk@us.edu.pl)

<https://orcid.org/0000-0003-2156-2670>

## **The Way of Adopting the Decree on Foundations and on the Approval of Donations and Legacies of 1919**

The article concerns the meaning of the decree on foundations and on the approval of donations and legacies from 7 February 1919, in the context of the development of Polish foundation law. During the Second Polish Republic it was in force in the central voivodships – the area of the former Polish Kingdom – and from 1923, also in the eastern voivodships. The study covers how the legislative work at adopting the decree was conducted and how foundations obtained legal personality, including an analysis of the requirements for the contents of the foundation's deed that were necessary in order to establish a foundation. Further, the significance of the foundation's statute is presented, along with the powers and responsibilities of the bodies whose decisions resulted in foundations obtaining legal personality. The article also presents the characteristics of the register of foundations and illustrates how foundations functioned during the Second Polish Republic. The study includes also the answer to the question whether the legislative solutions adopted in the decree on foundations and on the approval of donations and legacies from 7 February 1919 can be useful for the contemporary legislator during the reform of Polish foundation law.

**Słowa kluczowe:** fundacja, osobowość prawna, polskie prawo fundacyjne

**Key words:** foundation, legal personality, Polish foundation law

[https://doi.org/10.32082/fp.5\(79\).2023.728](https://doi.org/10.32082/fp.5(79).2023.728)

### **1. Wprowadzenie**

Analizując aktywność dobroczynną po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w 1918 r., należy pamiętać o mozaice aktów prawnych obowiązujących

w poszczególnych dzielnicach. U podstaw systemu prawnego obowiązującego w Polsce w 1918 r. leżały regulacje prawne, pozostawione przez państwa zaborcze. Regulacje te nie były traktowane

jak prawa obce<sup>1</sup>, lecz zachowały moc obowiązującą jako dzielnicowe prawo polskie, przy uchyleniu jedynie tych przepisów, które zawierały ograniczenia ze względu na narodowość i wyznanie albo były sprzeczne z uchwaloną następnie Konstytucją z 17 marca 1921 r.<sup>2</sup> W tamtym okresie istotnym zadaniem było doprowadzenie do powstania jednolitego dla całego państwa polskiego ustawodawstwa.

Niezależnie od tego założenia – zwłaszcza w pierwszych latach odrodzonej polskiej państwowości – podejmowano także wysiłki legislacyjne o ograniczonym terytorialnie zakresie zastosowania, odnoszące

uzupełniał lukę regulacyjną istniejącą w zakresie prawa fundacyjnego na obszarze dawnego tzw. Królestwa Polskiego<sup>4</sup>, a później od 1923 r. – na obszarze pozostałych ziem byłego zaboru rosyjskiego.

Celem opracowania jest próba odpowiedzi na pytanie, czy rozwiązania legislacyjne przyjęte w dekreście o fundacjach i o zatwierdzaniu darowizn i zapisów z 7 lutego 1919 r. mogą być użyteczne dla współczesnego ustawodawcy w ramach reformy prawa fundacyjnego? W związku z tym celowe jest przybliżenie regulacji dekretu w kontekście okoliczności ich powstania. Na ostatnim etapie dokonana zostanie



## Czy rozwiązania legislacyjne przyjęte w dekreście o fundacjach i o zatwierdzaniu darowizn i zapisów mogą być użyteczne dla współczesnego ustawodawcy w ramach reformy prawa fundacyjnego?

się tylko do niektórych dzielnic. Miały one na celu modyfikację i przystosowanie do aktualnych potrzeb przepisów porozbiorowych lub do wypełnienia istniejących niekiedy w tych uregulowaniach luk. Przepisy te były ściśle związane z istniejącymi prawami dzielnicowymi i nie od razu mogły znaleźć jednolite zastosowanie w całym państwie, a tym samym nie prowadziły bezpośrednio do ukształtowania się zunifikowanego polskiego systemu prawnego. Jednym z przykładów tego typu aktów prawnych był dekret o fundacjach i o zatwierdzaniu darowizn i zapisów z 7 lutego 1919 r.<sup>3</sup> (dekret o fundacjach), który

ocena współczesnej przydatności tych regulacji. Opracowanie wypełnia lukę badawczą, gdyż dokumenty dotyczące kulisy uchwalenia dekretu o fundacjach, zgromadzone obecnie w Archiwum Akt Nowych w Warszawie (AAN), nie były szerzej analizowane w doktrynie, zarówno dawnej, jak i współczesnej. Choć badania archiwalne dotyczące fundacji w II RP były prowadzone<sup>5</sup>, to dotyczyły one w szerszym zakresie funkcjonowania fundacji w II RP i ich działalności statutowej aniżeli drogi prowadzącej do uchwalenia dekretu o fundacjach.

Na potrzeby opracowania analizę ograniczono do fundacji prawa prywatnego, tj. tworzonej z inicjatywy

1 W interesie utrzymania porządku prawnego przyjęto zasadę ciągłości prawa. Zob. szerzej S. Plaza, *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym*, cz. 3. *Okres międzywojenny*, Kraków 2001, s. 33–34.

2 Zob. Z. Radwański, *Kształtowanie się polskiego systemu prawnego w pierwszych latach II Rzeczypospolitej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1969, nr 1, s. 33; J. Bardach, B. Leśniodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 1994, s. 556.

3 Dz.Pr.P.P. z 1919 r., poz. 215.

4 Zamiennie określane jako Królestwo Kongresowe. Zob. J. Bardach, B. Leśniodorski, M. Pietrzak, *Historia...*, s. 360.

5 Por. K. Jasiewicz, *Dawne fundacje dobroczynne w Drugiej Rzeczypospolitej. Społeczne, prawno-organizacyjne i ekonomiczne uwarunkowania działalności statutowej*, „Kwartalnik Historyczny” 1990, nr 3–4, s. 137–156; K. Jasiewicz, *Polityka fundacyjna w II Rzeczypospolitej*, „Polityka Społeczna” 1990, nr 2, s. 26–29.

osób prywatnych<sup>6</sup>, na podstawie aktów fundacyjnych o charakterze cywilnoprawnym. Dekret odnosił się wyłącznie do fundacji świeckich<sup>7</sup>. Prawo fundacyjne to zespół norm regulujących powstawanie, funkcjonowanie oraz ustanie fundacji<sup>8</sup>. Normy te mają różny charakter i często zawierają także przepisy prawa publicznego. W opracowaniu pojęcie prawa fundacyjnego będzie stosowane w wąskim zakresie i będzie odnosiło się do przepisów dotyczących fundacji prawa prywatnego, gdyż w tej materii dekret uzupełniał luki regulacyjne.

## 2. Mozaika regulacji prawnych dotyczących fundacji w II RP

W zakresie prawa cywilnego materialnego obowiązywało w II RP pięć różnych systemów prawnych, które wywodziły się z ustawodawstwa poprzednio obowiązującego na obszarze województw centralnych (i następnie wschodnich), południowych oraz zachodnich, a które pozostało w mocy po 1918 r. ze względów wewnątrzpaństwowych i międzynarodowych<sup>9</sup>. Na obszarze dawnego zaboru rosyjskiego należy odróżnić prawodawstwo z terenu tzw. Królestwa Polskiego oraz prawo ziem wschodnich. W dawnym Królestwie Polskim w zakresie prawa cywilnego obowiązywało prawo francusko-polskie<sup>10</sup>. Obejmowało ono II i III księgę k.N. wraz z prawem polskim, tj. Kodeksem Cywilnym Królestwa Polskiego z 1825 r. (który uchylił poprzednie regulacje Kodeksu Napoleona w tych materiałach), polskim prawem hipotecznym z 1818 r., zmienionym w 1825 r., oraz prawem o małżeństwie z 1836 r.<sup>11</sup> Z kolei na ziemiach wschodnich obowiązywało rosyjskie prawo cywilne zawarte w tomie X cz. I

Zwodu Praw Cesarstwa Rosyjskiego (ZPCR), choć sporo norm prywatnoprawnych uregulowano także w innych jego tomach<sup>12</sup>.

Mozaika regulacji prawnych w II RP dotyczyła również fundacji<sup>13</sup>. Na terenie województw południowych II RP podstawowe znaczenie miały przepisy poaustriackie, tj. m.in. § 646 k.c.a.<sup>14</sup> oraz wiele rozporządzeń politycznych – tj. przepisów administracyjnych regulujących prawo fundacyjne<sup>15</sup>. Na terenie województw zachodnich II RP podstawowe znaczenie miały przepisy poniemieckie, tj. k.c.n.<sup>16</sup>, którego §§ 80–88 były poświęcone fundacjom. Ponadto w tej materii należało uwzględnić także przepisy wykonawcze do k.c.n.<sup>17</sup>, a nawet niektóre przepisy Landrechtu pruskiego<sup>18</sup>. Regulacje powęgierskie obowiązujące na obszarze Spisza i Orawy<sup>19</sup> dotyczące fundacji nie odgrywały dużego

styczniowym, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2011, t. 14, s. 229.

- 12 S. Plaza, *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym, cz. 2. Polska pod zaborami*, Kraków 2002, s. 54.
- 13 W.E. Rappé, *Fundacje*, w: *Encyklopedia Podręczna Prawa Publicznego (Konstytucyjnego, administracyjnego i międzynarodowego)*, t. 1, red. Z. Cybichowski, Warszawa 1926, s. 148–150; S. Jasiński, *Fundacje społeczno-opiekuńcze i lecznicze*, „Praca i Opieka Społeczna” 1932, nr 4, s. 360; K. Ogrodzki, *Instytucja fundacji w ustawodawstwie polskim*, „Palestra” 1935, nr 7–8, s. 576–578; W. Czachórski, *Unifikacja prawa fundacyjnego*, „Gazeta Administracji” 1947, nr 11–12, s. 601–603.
- 14 *Księga ustaw cywilnych wszystkim niemiecko-dziedzicznym kraiom Monarchii Austriackiej powszechna, cz. 1*, Wiedeń 1811, s. 149–150.
- 15 K. Ogrodzki, *Instytucja...*, s. 577–578.
- 16 *Niemiecki Kodeks cywilny wraz z ustawą wprowadzącą, cz. 1*, przeł. H. Damm, K. Gerschel, Bydgoszcz 1922, s. 19–21; *Kodeks cywilny obowiązujący na ziemiach zachodnich Rzeczypospolitej Polskiej (przekład urzędowy)*, Warszawa–Poznań 1923, s. 15–16.
- 17 K. Ogrodzki, *Instytucja...*, s. 576–577; S. Jasiński, *Fundacje...*, s. 360.
- 18 W. Czachórski, *Unifikacja...*, s. 603.
- 19 Ustawa z 26 października 1921 r. w przedmiocie przepisów prawnych, obowiązujących na obszarze Spisza i Orawy, należącym do Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1921 r., poz. 657). Zob. J. Ciągwa, *Stan prawny na Spiszu i Orawie w latach międzywojennych*, „Studia Iuridica Silesiana” 1986,

6 W przeciwieństwie do fundacji prawa publicznego, tworzonych np. z inicjatywy państwa, organów jednostek samorządu terytorialnego, kościołów lub związków wyznaniowych, w drodze różnego rodzaju aktów prawa publicznego. Por. H. Cioch, *Prawo fundacyjne*, Warszawa 2011, s. 29.

7 Zob. szerzej H. Cioch, *Istota fundacji kościelnych*, w: *Divina et humana. Księga jubileuszowa w 65. rocznicę urodzin księdza profesora Henryka Misztala*, red. A. Dębiński, W. Bar, P. Stanisław, Lublin 2001, s. 65.

8 Zob. H. Cioch, *Prawo fundacyjne*, s. 17–18.

9 S. Plaza, *Historia...*, cz. 3, s. 33–35.

10 Tamże, s. 417–419.

11 G. Smyk, *Zasady wprowadzania i zakres obowiązywania rosyjskich źródeł prawa w Królestwie Polskim po powstaniu*

znaczenia w II RP, gdyż – jak wskazują wypowiedzi w doktrynie – w tamtym okresie nie odnotowano na tym obszarze istnienia fundacji<sup>20</sup>. Regulacje prawne dotyczące fundacji były ponadto uzupełnione aktami ustawodawczymi władz polskich<sup>21</sup>.

W unormowaniach prawnych poustrialickich i poniemieckich zróżnicowany był m.in. zakres norm ustawowych dotyczących fundacji oraz nadzór organów administracji państwowej nad fundacjami<sup>22</sup>.



## Mimo wielowiekowej tradycji, fundacja nie stanowi jednolitej instytucji prawnej.

Nie oznacza to jednak braku cech wspólnych w ujęciu fundacji w sensie instytucji prawnej. W każdym z tych ustawodawstw do istotnych cech fundacji należał majątek i przeznaczenie go na realizację trwałego celu, dozwolonego i powszechnie użytecznego. Z fundacją wiązała się także jej struktura organizacyjna.

Przy analizie pojęcia fundacji można stwierdzić, że mimo wielowiekowej tradycji, fundacja nie stanowi jednolitej instytucji prawnej<sup>23</sup>. Co więcej, urzeczywistnienie woli fundatora w postaci przekazania majątku na realizację celu nie zawsze wymaga wyposażenia jej w przymiot osobowości prawnej. Powiązanie fundacji z osobowością prawną nastąpiło dopiero w XIX w. w doktrynie niemieckiej<sup>24</sup>.

t. 11, s. 120–142; J. Ciągwa, *Recepcja prawa węgierskiego na Spiszu i Orawie po roku 1920*, „Studia Historyczne” 1996, t. 39, nr 2, s. 199–222.

20 W.E. Rappé, *Fundacje...*, s. 150; K. Ogrodzki, *Instytucja...*, s. 577.

21 Tamże, s. 602–603.

22 E. Leś, *Zarys historii dobroczynności i filantropii w Polsce*, Warszawa 2001, s. 58.

23 T. Giaro, *Krótką historia istoty osoby prawnej*, w: *Consul est iuris et patriae defensor. Księga pamiątkowa dedykowana doktorowi Andrzejowi Kremerowi*, red. F. Longchamps de Bérier, R. Sarkowicz, M. Szpunar, Warszawa 2012, s. 59; H. Cioch, *Prawo fundacyjne*, s. 28.

24 Por. D. Pleimes, *Irrwege der Dogmatik im Stiftungsrecht*, Münster–Köln 1954, s. 72 i n.; T. Giaro, *Krótką...*, s. 62 i n.

Zarówno Kodeks Napoleona, jak i Kodeks Cywilny Królestwa Polskiego, a także ZPCR nie regulowały kompleksowo instytucji osób prawnych, w tym także fundacji. W przypadku k.N. było to związane z odejściem przy jego tworzeniu od instytucji prawnych z okresu przedrewolucyjnego<sup>25</sup>. Definicje osób prawnych zostały wypracowane na podstawie orzecznictwa i doktryny<sup>26</sup>. Osobę prawną przedstawiano w doktrynie najczęściej jako przeciwieństwo osoby fizycznej.

Pojęciem tym określano m.in. takie instytucje, jak państwo, rząd, zakłady dobroczynne, stowarzyszenia osób fizycznych, spółki przemysłowe, spółki handlowe, które posiadały nadane im w drodze legislacyjnej prawa cywilne<sup>27</sup>.

Pomimo braku regulacji prawnych fundacje występowały w zaborze rosyjskim<sup>28</sup>. Właściciele przekazywali swoje majątki trwale na cele użyteczności publicznej. Zgodnie z ich wolą majątek taki miał pozostać nienaruszony, a uzyskane z niego przychody miały być wykorzystywane na realizację wskazanych celów. W praktyce tak dalece akceptowano fundacje, że dokonywano wpisów prawa własności nieruchomości na rzecz fundacji w księgach wieczystych<sup>29</sup>. Istotne znaczenie miał w tym zakresie dorobek orzecznictwa<sup>30</sup>.

25 S. Płaza, *Historia...*, cz. 2, s. 59; H. Konic, *Prawo osobowe. Wykład porównawczy na tle prawodawstw obowiązujących w Polsce w zestawieniu z kodeksem szwajcarskim*, cz. 1, Warszawa 1924, s. 170–171.

26 K. Ogrodzki, *Instytucja...*, s. 578.

27 A. Okolski, *Zasady prawa cywilnego obowiązującego w Królestwie Polskiem*, Warszawa 1885, s. 19.

28 S. Jasiński, *Fundacje...*, s. 360.

29 Tamże; K. Ogrodzki, *Instytucja...*, s. 578.

30 Przykładowo w tej materii na uwagę zasługuje orzeczenie IX Departamentu Warszawskiego Rządzącego Senatu z 1858 r. w sprawie Brzostowska przeciwko Prokuratorii wydane na tle k.N. Por. A. Słomiński, *Prawo cywilne (obowiązujące w byłym Królestwie Kongresowym) w Jurisprudencji*

Do czasu wejścia w życie w 1919 r. dekretu o fundacjach w kwestiach odnoszących się do tworzenia fundacji na terenie byłego Królestwa Polskiego podstawowe znaczenie miał art. 910 k.N. regulujący zezwolenie rządu na przyjęcie darowizn i zapisów. Na terenie ziem wschodnich podobne przepisy o darowiznach zamieszczone były w art. 979–983 ZPCR<sup>31</sup>. W zakresie tworzenia fundacji na terenie byłego zaboru rosyjskiego decydujące znacznie miały także przepisy administracyjne dotyczące działalności instytucji dobroczynnych znajdujące się w ustawach i rozporządzeniach Namiestnika Królestwa oraz ukazach carskich<sup>32</sup>.

W doktrynie istniał spór co do charakteru prawnego fundacji na tym terenie. Wilhelm Edmund Rappé wyróżniał tzw. fundacje „pośrednie” niemające odrębnej osobowości prawnej, które powstawały na podstawie darowizn lub zapisów ze „zleceniem”<sup>33</sup> na rzecz istniejących osób prawnych<sup>34</sup>. Z kolei Henryk Konic odróżniał osoby publiczno-prawne oraz osoby prywatno-prawne i przyjmował ich istnienie także na terenie dawnego Królestwa Polskiego, gdzie obowiązywało prawo francusko-polskie<sup>35</sup>. Do osób prywatno-prawnych zaliczał m.in. zakłady użyteczności

publicznej czy stowarzyszenia zwykle<sup>36</sup>. Wobec braku kompleksowych regulacji prawnych podstawą dla pośredniego odróżniania także innych niż tylko osoby fizyczne podmiotów prawa było przyznanie im praw cywilnych na podstawie wybranych przepisów k.N. Przykładem tego typu rozwiązań było przyznanie zdolności do przyjęcia zapisów i darowizn na podstawie art. 910 k.N. przez szpitale, osoby ubogie w gminie czy zakłady użyteczności publicznej lub też na podstawie przepisów hipotecznych umożliwiających wpis hipoteki<sup>37</sup>.

Na pozostałym obszarze zaboru rosyjskiego fundacje również istniały pomimo braku stosownych uregulowań w prawie. Do podmiotów prawa oprócz osób fizycznych zaliczano stowarzyszenia, zakłady i towarzystwa dobroczynne, wspominając o nich pod różnymi tytułami ZPCR. W regulacjach prawnych nie pojawiała się nazwa tych podmiotów, lecz doktryna i orzecznictwo przyjmowały dla nich określenie ogólne „osób prawnych”<sup>38</sup>. Artykuł 698 ZPCR wymieniał osoby mogące nabywać prawa majątkowe i przytaczał m.in. zakłady dobroczynne, choć w istocie nie było to wyczerpujące<sup>39</sup>. Według art. 979 ZPCR dobrowolna darowizna majątku na użytek publiczny nazywana była „ofiara”. Zgodnie z wyrokiem Cywilnego Kasacyjnego Departamentu Senatu Rządzącego nr 25 z 1898 r. ofiara mogła być czyniona pod postacią darowizny za życia oraz w drodze zapisu testamentowego<sup>40</sup>. Artykuł 980 ZPCR dotyczący ofiar stanowił, że zależą one od uznania każdej osoby i nie podlegają żadnym przepisom szczególnym, jednakże już dalsze art. 981–986 ZPCR zastrzegały, że darowizny i ofiary powinny być zatwierdzone przez odpowiednie władze. I tak m.in. przyjęcie zapisów zamieszczonych w testamencie lub darowizn przekazywanych na rzecz

*Senatu (1842–1914)*, cz. 3. *Księga trzecia Kodeksu Cywilnego Napoleona*, Łódź 1929, s. 107–108. W orzeczeniu sąd wyjaśnił m.in., że zgodnie z art. 910 k.N. zatwierdzeniu rządu podlegały zapisy na rzecz szpitali, osób ubogich w gminie lub zakładów użyteczności publicznej. Tworzenie nowych instytucji było uzależnione od zezwolenia rządu, które stanowiło wymóg prawa publicznego. Rozstrzygnięcie sądu zawarte w tym orzeczeniu dotyczyło ważności zapisów czynionych w testamencie na rzecz instytucji mających być dopiero utworzonymi po śmierci testatora, które sąd uznał za ważne jako pewien wyjątek od zasady wynikającej z art. 725 k.N.

31 Z. Rymowicz, W. Świącicki, *Prawo cywilne Ziem Wschodnich*, t. 1, Warszawa 1932, s. 578–583.

32 K. Ogrodzki, *Instytucja...*, s. 578; M. Pękowska, *Opieka Państwowa w Królestwie Polskim do 1870 roku w świetle przepisów prawnych*, „Kieleckie Studia Pedagogiczne” 1994, t. 9, s. 80.

33 Tj. przy zastosowaniu instytucji polecenia.

34 W.E. Rappé, *Fundacje polskie w powojennych traktatach międzynarodowych*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1929, nr 17, s. 609.

35 Zob. H. Konic, *Prawo...*, s. 176.

36 Tamże, s. 176–177.

37 Tamże, s. 179–180.

38 Tamże, s. 225.

39 Z. Rymowicz, W. Świącicki, *Prawo...*, s. 527; F. Zoll, *Prawo cywilne dzielnic polskich w zarysie*, cz. 4. *Prawo cywilne ziem wschodnich*, oprac. F. Bossowski, Warszawa–Kraków 1922, s. 53.

40 Wyrok Cywilnego Kasacyjnego Departamentu Senatu Rządzącego nr 25 z 1898 r. – za: Z. Rymowicz, W. Świącicki, *Prawo...*, s. 578.

różnych zakładów wymagało, niezależnie od ich wartości, zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych<sup>41</sup>.

Henryk Konic twierdził, że na obszarze obowiązywania prawa rosyjskiego do powstania fundacji wymagana była koncesja władzy państwowej, która określała okoliczności powstania fundacji, zakres jej działalności czy też organizację zarządu<sup>42</sup>. Podobnie Franciszek Bossowski, komentując regulacje prawa rosyjskiego, wskazywał na istnienie na równi z osobami fizycznymi osób prawnych, z pewnymi odrębnościami<sup>43</sup>, i wprowadzał podział osób prawnych na publiczne i prywatne. Prywatne osoby prawne powstawały na podstawie woli osób fizycznych, których zamiarem było utworzenie nowej osoby prawnej w drodze czynności prawnej, tj. np. rozrządzenia ostatniej woli czy darowizny<sup>44</sup>. Fundacje przeciwstawił korporacjom i definiował je jako organizacje społeczne, których działalność opierała się na woli założyciela i zmierzała do osiągnięcia celu wskazanego przez fundatora przy pomocy majątku fundacyjnego.

Istniejący skomplikowany stan prawny w zakresie tworzenia fundacji jako osoby prawnej przyniósł na badanych terenach negatywne skutki w zakresie rozwoju aktywności dobroczynnej w społeczeństwie. Stan ten wymagał zmian ustawodawczych, które w odrodzonym państwie polskim były początkowo prowadzone w ramach działalności Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego w Warszawie (MWRiOP)<sup>46</sup>.

### 3. Droga do uchwalenia dekretu o fundacjach

Prace nad nowymi przepisami prawnymi o fundacjach w pierwszej kolejności skoncentrowane były wokół aktualizacji przepisów administracyjnych dotyczących procedury zatwierdzania darowizn i zapisów na cele publiczne. Konieczność uporządkowania właściwości organów w sprawach wydawania zezwoleń motywowana była zmianami w stanie prawnym i nową



## Istniejący skomplikowany stan prawny w zakresie tworzenia fundacji jako osoby prawnej przyniósł na badanych terenach negatywne skutki w zakresie rozwoju aktywności dobroczynnej w społeczeństwie.

Powstanie fundacji uzależnione było od zezwolenia władzy państwowej. Do powstania fundacji wymagane było zatem istnienie odrębnego majątku i przeznaczenie go na pewien cel oraz w ocenie niektórych przedstawicieli doktryny – zatwierdzenie władzy, dokonywane w trybie ustawy albo w trybie decyzji administracyjnej<sup>45</sup>.

organizacją państwa. W tej sprawie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (MSW) zwróciło się o opinię do MWRiOP dotyczącą projektu nowego rozporządzenia o zatwierdzaniu darowizn i zapisów na cele publiczne z 3 lipca 1918 r.<sup>47</sup>

41 Zob. art. 981 ZPCR – za: Z. Rymowicz, W. Świącicki, *Prawo...*, s. 581–582.

42 Zob. H. Konic, *Prawo...*, s. 227.

43 F. Zoll, *Prawo...*, s. 52.

44 Tamże, s. 53.

45 Tamże, s. 56; W.E. Rappé, *Systemy nadzoru nad fundacjami w ustawodawstwie obowiązującym na ziemiach Polski w świetle prawa porównawczego*, Lwów 1933, s. 84–85.

46 Zdigitalizowany zbiór AAN zawiera zespół archiwalny obejmujący dokumenty Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z lat 1917–1939. W dokumentacji z Departamentu I Ogólnego MWRiOP znajdują się skany zespołu archiwalnego pt. *Fundacje, darowizny, zapisy – ustawa o fundacjach i zatwierdzeniu darowizn i zapisów*, o sygnaturze 2/14/0/1/38, s. 1–203 (sygn. 2/14/0/1/38), <https://szukajwarchiwach.pl/2/tabZasoby> (dostęp: 25.03.2021).

47 Projekt rozporządzenia dotyczącego zatwierdzania darowizn i zapisów na cele publiczne z 3 lipca 1918 r. dotyczył

### 3.1. Przedprojekt ustawy o fundacjach użyteczności publicznej z 13 lipca 1918 r.

W odpowiedzi na korespondencję z MSW Wydział Prawny MWRiOP wysunął postulat szerszego podejścia do reformy przepisów prawnych dotyczących fundacji i przedstawił Ministrowi Wyznań Religijnych

dawnego tzw. Królestwa Polskiego<sup>49</sup>. W tym celu 15 lipca 1918 r. MWRiOP przesłało do MSW projekt ustawy o fundacjach użyteczności publicznej.

Projekt wstępny ustawy o fundacjach użyteczności publicznej z 13 lipca 1918 r. liczył dwadzieścia artykułów i zawierał postanowienia dotyczące powstawania



## Prace nad nowymi przepisami prawnymi o fundacjach w pierwszej kolejności skoncentrowane były wokół aktualizacji przepisów administracyjnych dotyczących procedury zatwierdzania darowizn i zapisów na cele publiczne.

i Oświecenia Publicznego przedprojekt ustawy o fundacjach użyteczności publicznej z 13 lipca 1918 r.<sup>48</sup> Jednocześnie inicjatorzy opracowania ustawy o szerszym zakresie niż tylko obejmującym zatwierdzanie darowizn i zapisów postulowali powołanie komisji międzyministerialnej mającej na celu uzgodnienie szczegółów projektu ustawy, aby uzupełnić lukę prawną dotyczącą tworzenia fundacji istniejącej na terenie

nowych fundacji użyteczności publicznej, które zostały następnie dopracowane przez komisję międzyministerialną i co od istoty w większości utrzymane w dekrecie o fundacjach z 7 lutego 1919 r.<sup>50</sup> Przedprojekt ustawy w § 2 przewidywał uzyskiwanie osobowości prawnej przez fundację z chwilą zatwierdzenia aktu powołującego fundację (akt *inter vivos* lub testament) przez odpowiedni organ władzy państwowej. Organem zatwierdzającym fundację byli właściwi ministrowie w zależności od przedmiotu działalności fundacji. Organ ten sprawował także nadzór nad powstałą fundacją (środki nadzoru regulował § 10 przedprojektu). Projekt przewidywał wprowadzenie rejestru fundacji. Dalsze przepisy dotyczyły m.in. organizacji fundacji, w tym obowiązku posiadania przez fundację statutu, przesłanek jego uzupełnienia (§§ 7–8 przedprojektu), podstaw odmowy zatwierdzenia fundacji (§ 14 przedprojektu), zmiany celu fundacji (§ 15 przedprojektu), zmiany jej statutu lub zniesienia fundacji w trybie ustawy<sup>51</sup> oraz procedurę doręczeń decyzji (§§ 16–17

art. 910 k.N. oraz art. 937 k.N. Do przyjęcia darowizn i zapisów na cele publiczne wymagane było zezwolenie władzy, która sprawowała nadzór nad instytucją obdarowaną lub instytucją mającą w ten sposób powstać. Projekt przewidywał właściwość poszczególnych ministerstw: MWRiOP w sprawach dotyczących darowizn i zapisów na rzecz podmiotów wyznaniowych lub naukowych i edukacyjnych; Ministerstwa Zdrowia Publicznego, Opieki Społecznej i Ochrony Pracy w przypadku darowizn i zapisów na rzecz przytułków, zakładów dobroczynnych, kas chorych, szpitali itd. W pozostałych przypadkach projekt przyznawał tę kompetencję MSW. Projekt nakładał także na notariuszy obowiązek informowania właściwego ministra o aktach, darowiznach i testamentach zawierających zapisy na cele publiczne poprzez przekazanie odpisów tych aktów. Por. AAN, sygn. 2/14/0/1/38, s. 1–4.

48 Data ujęta na kartach AAN, sygn. 2/14/0/1/38, s. 9.

49 AAN, sygn. 2/14/0/1/38, s. 14–16 oraz s. 20–23.

50 AAN, sygn. 2/14/0/1/38, s. 8–12.

51 Co ciekawe, § 15 przedprojektu określał losy majątku fundacji w razie jej zniesienia. Majątek fundacji miał przechodzić wtedy na rzecz osób wskazanych w statucie fundacji,

przedprojektu). Zgodnie z § 13 przedprojektu nie wymagano nowego zatwierdzenia fundacji już istniejących, a jedynie dostosowania ich organizacji do wymagań ustawy, w szczególności wprowadzenia statutu fundacji.

Wydział Prawny MWRiOP, opracowując przepisy o powstawaniu nowych fundacji, nie pominął także kwestii zezwoleń na dokonanie darowizn i zapisów na cele publiczne. Zgodnie z § 12 przedprojektu zatwierdzenie wymagane było dla rozporządzeń na rzecz instytucji przewidzianych w art. 910 k.N. oraz na rzecz wszelkich osób prawnych, zarówno prawa publicznego, jak i prywatnego. Rejestr obejmować miał nie tylko fundacje, ale także darowizny i zapisy (§ 6 przedprojektu).

### 3.2. Komisja międzyministerialna

Komisja międzyministerialna została zorganizowana przy Wydziale Prawnym MWRiOP. Celem jej działalności było opracowanie ustawy o fundacjach. W skład komisji weszli przedstawiciele MWRiOP – radca prawny Ministerstwa dr Stanisław Bukowiecki, pełniący funkcję przewodniczącego komisji oraz referent stypendialny Wydziału Prawnego MWRiOP – Walenty Garczyński, przedstawiciele Ministerstwa Sprawiedliwości (MS) – Podprokurator Sądu Najwyższego Bolesław Pohorecki i starszy referent MS – Zygmunt Nagórski, a MSW na delegata wyznaczyło starszego referenta Waclawa Komarnickiego. Komisja we wskazanym składzie obradowała 10, 13, 16, 17 i 20 września 1918 r.<sup>52</sup> Kierunek prac nad ustawą został uzgodniony już na pierwszym posiedzeniu komisji, choć przedstawiciel MSW nadal podnosił potrzebę uchwalenia przepisów o zatwierdzaniu darowizn i zapisów na cele publiczne, a ustawa o fundacjach w jego ocenie miała zostać połączona z pracami

---

a w braku postanowień statutu co do losu majątku lub gdy przekazanie majątku wskazanym osobom okazało się niemożliwe lub sprzeczne z dobrem publicznym lub państwowym przeznaczeniu majątku powinna określić ustawa znosząca fundację. Postanowienie to nie pojawiło się już w dalszych projektach. Nie zostało także ujęte w dekreście o fundacjach.

52 Por. *Protokoły z posiedzeń komisji*, AAN, sygn. 2/14/0/1/38, s. 46–53.

nad reformą prawa cywilnego<sup>53</sup>. Ostateczny kształt ustawy, bazujący na przedprojekcie z 13 lipca 1918 r., został wypracowany podczas posiedzeń komisji międzyministerialnej<sup>54</sup>.

Przy opracowaniu dekretu o fundacjach komisja dokonała analizy przyczyn braku przepisów o fundacjach w ustawodawstwie cywilnym obowiązującym w Królestwie Polskim i rozważała możliwości rozwiązania tego problemu<sup>55</sup>. Pojęcie fundacji jako osoby prawnej nie było znane na tym terenie pod wpływem ustawodawstwa francuskiego – Kodeksu Napoleona. W swoich pracach Komisja międzyministerialna uwzględniła także efekty reform osiągnięte na początku XX w. we Francji. Negatywnym skutkiem braku prawnej możliwości powołania fundacji we Francji zapobiegano częściowo, tworząc tzw. zakłady użyteczności publicznej, które uzyskiwały osobowość prawną po spełnieniu kryteriów użyteczności publicznej. Jednocześnie w prawie francuskim w tamtym okresie także pojawiły się dążenia do reformy stanu prawnego<sup>56</sup>.

W Królestwie Polskim nie było jednak odpowiednika regulacji francuskich umożliwiających powoływanie zakładów użyteczności publicznej. Fundacje tworzone faktycznie drogą darowizn i zapisów, powołując się na art. 910 k.N., choć dotyczył on tylko zezwoleń na przyjęcie darowizn i zapisów przez podmioty już istniejące. Powstawanie fundacji w drodze zapisów

53 AAN, sygn. 2/14/0/1/38, s. 46.

54 Informacje o efektach jej pracy ogłaszano także w prasie prawniczej. Por. *Zasady ustawy o fundacjach i o zatwierdzaniu darowizn i zapisów*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1919, nr 27, s. 264–265; *Zasady ustawy o fundacjach i o zatwierdzaniu darowizn i zapisów*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1919, nr 28, s. 277–278; *Zasady ustawy o fundacjach i o zatwierdzaniu darowizn i zapisów*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1919, nr 30, s. 292–293; *Zasady ustawy o fundacjach i o zatwierdzaniu darowizn i zapisów*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1919, nr 31, s. 298–300.

55 *Zasady...*, nr 27, s. 264–265.

56 *Zasady...*, nr 27, s. 264; R. Saleilles, *De la personnalité juridique. Histoire et theories*, Paris 1922, s. 116 i n. Współcześnie zob. m.in. W. Jakimowicz, *Teoria osób prawnych prawa publicznego we współczesnej francuskiej doktrynie prawa administracyjnego*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2003, t. 1, s. 32.



i poleceń było akceptowane w orzecznictwie, a organy prowadzące księgi hipoteczne dokonywały wpisów prawa własności nieruchomości na rzecz fundacji<sup>57</sup>.

Tak ukształtowany stan prawny skutkujący uzależnieniem powstawania fundacji od stanowiska orzecznictwa w ocenie komisji międzyministerialnej był czynnikiem znacznie hamującym realizację wielu celów użyteczności publicznej. W konsekwencji takiego stanu

jako odpowiadające „prawdziwej i naglącej potrzebie dobra ogólnego”<sup>60</sup>.

Najważniejsze kwestie będące przedmiotem dyskusji na posiedzeniach komisji międzyministerialnej we wrześniu 1918 r. koncentrowały się m.in. na wprowadzeniu możliwości utworzenia fundacji drogą składek publicznych. Spory dotyczyły także kompetencji ministrów w sprawach zatwierdzania fundacji,



## W Królestwie Polskim fundacje tworzone faktycznie drogą darowizn i zapisów, powołując się na art. 910 Kodeksu Napoleona.

prawnego zaufanie społeczne do instytucji fundacji było niskie. Powodował on także trudności w sprawnym zarządzaniu istniejącymi fundacjami, a także uniemożliwiał ich jednolitą rejestrację, przed którym to zadaniem stanął m.in. Wydział Prawny MWRiOP przy klasyfikacji fundacji stypendialnych i oświatowych. W związku z tym komisja uznała za konieczne opracowanie ustawy o fundacjach. Wzorowała się przy tych pracach na innych państwach Europy o nowoczesnych w tamtym czasie kodyfikacjach, które uwspółcześniły regulacje dotyczące fundacji. W szczególności jako modelowe przytaczano reformy prawa niemieckiego i szwajcarskiego, choć przepisów o fundacjach nie ujęto tam w odrębnej ustawie, a umieszczono je w kodeksach cywilnych<sup>58</sup>. W swoich pracach Komisja międzyministerialna odwoływała się także do dawnych tradycji polskich<sup>59</sup>. Uchwalenie dekretu o fundacjach było w konsekwencji pozytywnie odbierane w doktrynie

definicji pojęcia fundacji użyteczności publicznej i wyczenia przykładowych celów fundacji objętych zakresem tej definicji<sup>61</sup>, a także rozszerzenia regulacji ustawy o zatwierdzanie zapisów i darowizn<sup>62</sup>.

Na ostatnim posiedzeniu w dniu 20 września 1918 r. poddano projekt ustawy o fundacjach jeszcze niewielkim zmianom, głównie redakcyjnym, choć niektóre poprawki miały także skutki w zakresie prawa materialnego. Jako przykłady można przytoczyć pominięcie w art. 9 projektu wymagania wskazania w statucie fundacji losów majątku po jej likwidacji, złagodzenie wymagań proceduralnych co do objęcia fundacji w zarząd własny przez ministra (art. 12 projektu) oraz

57 S. Jasiński, *Fundacje...*, s. 360.

58 Przepisy o fundacjach ujęte były w §§ 80–88 k.c.n. z 1896 r. oraz art. 80–89 k.c. szwajcarskiego z 1907 r.

59 W dawnym prawie polskim kwestie fundacji były przedmiotem uregulowań, mimo braku koncepcyjnego wyróżniania ich osobowości prawnej. Ustawy i rezolucje z XVII i XVIII w. przytaczają P. Dąbkowski, *Prawo prywatne polskie*, t. 1, Lwów 1910, s. 233–234 oraz 237–241; K. Ogrodzki, *Instytucja...*, s. 575–576.

60 E. Till, *Dekret o „fundacjach” z 7 lutego 1919. Uwagi krytyczne i de lege ferenda*, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne” 1920, nr 1, s. 119.

61 Ustawa miała dotyczyć fundacji użyteczności publicznej: tj. mających cele religijne, moralne, naukowe, oświatowe, artystyczne, społeczne, dobroczynne itp. Jednakże ostatecznie podjęto decyzję o pominięciu wyczenia przykładowych celów, które mogłyby skutkować trudnościami w praktyce powodowanymi podziałem fundacji na użyteczne i pozbawione użyteczności publicznej. Por. *Zasady...*, nr 27, s. 264–265.

62 Projekt ustawy o fundacjach użyteczności publicznej i o zatwierdzaniu darowizn i zapisów przyjęty po pierwszym czytaniu na posiedzeniu 17 września 1918 r. liczył 25 artykułów – AAN, sygn. 2/14/0/1/38, s. 24–27.

procedurę obowiązującą w razie zmiany celu fundacji, jej statutu lub zniesienia fundacji (art. 19–20 projektu). Projekt ustawy o fundacjach użyteczności publicznej i o zatwierdzaniu darowizn i zapisów przyjęty 20 września 1918 r. liczył dwadzieścia cztery artykuły i wraz z uzasadnieniem stanowił podstawę dalszej procedury ustawodawczej kontynuowanej przez Radę Ministrów pod koniec października 1918 r. Jednocześnie Rada Ministrów 18 września 1918 r. uchwaliła także projekt przepisów o zatwierdzaniu darowizn i zapisów na cele publiczne przygotowany przez MSW.

W związku ze zmianami terytorialnymi państwa MWRiOP doprecyzowało w listopadzie 1918 r. zasięg terytorialny projektu ustawy, ograniczając obowiązywanie przepisów do tej części państwa, która stanowiła terytorium dawnego Królestwa Polskiego, aby wyłączyć spod jego zakresu Galicję i Śląsk Cieszyński<sup>63</sup>. Rada Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej przyjęła projekt na 24. posiedzeniu w dniu 30 stycznia 1919 r. z tym jednak zastrzeżeniem, że przepisy te będą „przerobione co do formy zewnętrznej”<sup>64</sup>. Dekret Naczelnika Państwa o fundacjach i o zatwierdzaniu darowizn i zapisów z 7 lutego 1919 r. został ogłoszony w Dzienniku Praw Państwa Polskiego w dniu 8 lutego 1919 r. i w tym dniu wszedł w życie.

#### 4. Zasięg terytorialny dekretu o fundacjach i o zatwierdzaniu darowizn i zapisów z 7 lutego 1919 r.

Zgodnie z pierwotnym brzmieniem art. 23 dekretu o fundacjach, obowiązywał on od 8 lutego 1919 r. w tej części państwa polskiego, która stanowiła terytorium dawnego Królestwa Polskiego. Mocą Rozporządzenia Rady Ministrów z 20 kwietnia 1923 r. rozciągnięto obowiązywanie dekretu o fundacjach

63 Dostosowano brzmienie art. 23 projektu: „Moc obowiązująca niniejszej ustawy rozciąga się na tę część Państwa Polskiego, która stanowi terytorjum dawnego Królestwa zwanego Kongresowem”. Por. AAN, sygn. 2/14/0/1/38, s. 57. Dalsze zmiany obejmowały m.in. art. 17 projektu, który przyjął nowe brzmienie: „Fundacje, zapisy i darowizny, prawnie przed wejściem w życie niniejszej ustawy zatwierdzone, nowego zatwierdzenia nie wymagają”. AAN, sygn. 2/14/0/1/38, s. 58–59.

64 AAN, sygn. 2/14/0/1/38, s. 66.

na Ziemię Wileńską<sup>65</sup>. Z kolei na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z 20 kwietnia 1923 r. rozciągnięto zakres obowiązywania dekretu o fundacjach na województwa nowogródzkie, poleskie, wołyńskie oraz powiaty: grodzieński, wołkowyski, oraz gminy: białowieską, masiewską i suchopolską powiatu bielskiego województwa białostockiego<sup>66</sup>. Przepis art. 1 pkt 2 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 r., zmieniającego dekret o fundacjach z dniem 26 marca 1928 r.<sup>67</sup>, nadał przepisowi art. 23 dekretu następujące brzmienie: „Dekret niniejszy ma moc obowiązującą w m.st. Warszawie i w województwach: warszawskim, łódzkim, kieleckim, lubelskim, białostockim, wileńskim, nowogródzkim, poleskim i wołyńskim”. Tym samym dostosowano brzmienie przepisu do aktualnego podziału terytorialnego państwa.

#### 5. Pojęcie fundacji

Wyjaśnienie charakteru prawnego fundacji należy do kluczowych zagadnień teoretycznych prawa fundacyjnego. Dekret o fundacjach nie wprowadzał definicji fundacji, pozostawiając to zagadnienie doktrynie i orzecznictwu. Regulacje prawne w nim przyjęte dotyczyły nie tylko fundacji samodzielnych, wyposażonych w osobowość prawną, lecz także tzw. fundacji niesamodzielnych, powstałych w drodze darowizn lub zapisów na rzecz istniejących osób prawnych.

W art. 16 dekretu o fundacjach uregulowano tryb zatwierdzania darowizn i zapisów. Ustawa zastępowała w tym zakresie przepisy kodeksowe,

65 Rozporządzenie Rady Ministrów z 20 kwietnia 1923 r. w przedmiocie rozciągnięcia na Ziemię Wileńską mocy obowiązującej dekretu z 7 lutego 1919 r. o fundacjach i o zatwierdzaniu darowizn i zapisów (Dz.U. z 1923 r., poz. 325).

66 Rozporządzenie Rady Ministrów z 20 kwietnia 1923 r. w przedmiocie rozciągnięcia mocy obowiązującej dekretu z 7 lutego 1919 r. o fundacjach i o zatwierdzaniu darowizn i zapisów na województwa: nowogródzkie, poleskie i wołyńskie, powiaty: grodzieński, wołkowyski, oraz gminy: białowieską, masiewską i suchopolską powiatu bielskiego województwa białostockiego (Dz.U. z 1923 r., poz. 335).

67 Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 r. w sprawie zmiany dekretu z 7 lutego 1919 r. o fundacjach i o zatwierdzaniu darowizn i zapisów (Dz.U. z 1928 r., poz. 372).

tj. art. 910 k.N. i rosyjskie przepisy administracyjne dotyczące zezwoleń i zatwierdzenia darowizn i zapisów. Związek z ustawą o fundacjach wynikał z konieczno-

lemu istotne okazuje się przybliżenie pojęcia fundacji i krótkiej wzmianki o fundacjach niesamodzielnich, które mogą być traktowane jako fundacje<sup>74</sup>, jako



## Pojęcie fundacji w myśl dekretu o fundacjach obejmowało nie tylko fundacje samodzielne, wyposażone w osobowość prawną, lecz także tzw. fundacje niesamodzielne, powstałe w drodze darowizn lub zapisów na rzecz istniejących osób prawnych.

ści uregulowania tych kwestii, choć dekret rozszerzył zakres wymaganego zatwierdzenia w stosunku do dawnego stanu prawnego i objął nim wszystkie zapisy i darowizny na rzecz osób prawnych bez ograniczeń kwotowych<sup>68</sup>. Zatem zgodnie z art. 16 dekretu o fundacjach zatwierdzenie zapisu lub darowizny powodowało powstanie fundacji niesamodzielnej, nie mającej osobowości prawnej<sup>69</sup>. Darowizny i zapisy na rzecz osób prawnych miały być także rejestrowane na podstawie art. 8 dekretu, jednak uważano je za dokonane od chwili zatwierdzenia.

Co do natury prawnej fundacji niesamodzielnich istnieją w doktrynie rozbieżne poglądy<sup>70</sup>. Źródłem tych kontrowersji są koncepcje dotyczące osobowości prawnej fundacji, rozwijane w XIX w.<sup>71</sup> W doktrynie sporne bywa stosowanie do nich regulacji dotyczących fundacji samodzielnych w drodze analogii, jako do instytucji o najbardziej zbliżonych cechach<sup>72</sup>. Na tle tego rzadko poruszanego w doktrynie polskiej<sup>73</sup> prob-

instytucje prawne najbardziej zbliżone do fundacji<sup>75</sup> lub tylko jako masy majątkowe<sup>76</sup>. Dalsze uwagi będą

*Studia nad istotą osoby prawnej*, Lwów 1911, s. 237–239; współcześnie np. H. Cioch, *Fundacje niesamodzielne*, w: *Prace cywilistyczne. Księga pamiątkowa dla uczczenia 40-lecia pracy naukowej profesora Jana Winiarza*, red. S. Wójcik, Warszawa 1990, s. 17–24; E. Szpura, *O potrzebie...*, s. 23–53.

74 Za fundacje w ścisłym znaczeniu tego pojęcia uznaje je E. Szpura. Por. E. Szpura, *O potrzebie...*, s. 37.

75 H. Cioch postulował stosowanie do nich odpowiednio regulacji prawnych dotyczących fundacji samodzielnych, mających osobowość prawną, a nie przepisów ogólnych prawa cywilnego. Uważał, że są to instytucje prawne najbardziej zbliżone do fundacji samodzielnych. Por. H. Cioch, *Fundacje niesamodzielne...*, s. 23–24; H. Cioch, *Istota...*, s. 68. Podobnie stosowanie tych regulacji popiera E. Szpura, *O potrzebie...*, s. 42.

76 Odnotowania wymagają dwie koncepcje dotyczące statusu fundacji niesamodzielnich pojawiające się w doktrynie polskiej okresu powojennego, lecz przed wejściem w życie ustawy o fundacjach z 6 kwietnia 1984 r. Zgodnie z poglądem S. Grzybowskiego fundacje niesamodzielne polegały na ustanowieniu odrębnej masy majątkowej z przeznaczeniem jej na określone cele, jak np. stypendia, nagrody, cele socjalne, artystyczne i inne. Podmiotem praw względem tej masy majątkowej była już istniejąca osoba, najczęściej osoba prawna, jak np. stowarzyszenie, uniwersytet, a wyjątkowo osoba fizyczna. Jej powstanie S. Grzybowski,

68 Por. krytykę E. Till, *Dekret...*, s. 125–126.

69 H. Cioch, *Istota...*, s. 64.

70 Zob. zamiast wielu D. Pleimes, *Irrwege...*, s. 92.

71 D. Pleimes podkreśla, że naukę o fundacji niesamodzielnej pomijano w dogmatyce w XIX wieku. Por. Tamże, s. 87–88.

72 O możliwych sposobach regulacji fundacji niesamodzielnich zob. E. Szpura, *O potrzebie regulacji fundacji niesamodzielnej w prawie polskim (?)*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2013, nr 2, s. 39.

73 Spośród nielicznych autorów wyróżniających ten typ fundacji zob. dawniej w szczególności R. Longchamps de Bériet,

odnosiły się w pierwszej kolejności do tworzenia fundacji jako osoby prawnej.

## 6. Powoływanie fundacji jako osoby prawnej

### 6.1. Akt fundacyjny

System powoływania fundacji jako osoby prawnej przewidziany w dekreście o fundacjach miał kilka charakterystycznych cech, a jej powstanie wymagało spełnienia dwóch przesłanek. W pierwszej kolejności

fundacyjnego *inter vivos* zastrzeżono formę aktu notarialnego<sup>78</sup>. Z czynności prawnych *mortis causa* dekret dopuszczał testament. Dekret przewidywał także możliwość utworzenia majątku fundacji jako osoby prawnej w drodze składek publicznych przez organizatora składki jako fundatora<sup>79</sup>.

Komisja międzyministerialna przyjęła terminologię odróżniającą wyraźnie akt fundacyjny od darowizny. W motywach podkreślono, że akt fundacyjny nie jest darowizną, gdyż na jego podstawie fundator zmierza do utworzenia instytucji prawnej oraz obdarzenia jej



**Dla uzyskania osobowości prawnej przez fundację dekret przewidywał system określany wspólnie jako koncesyjny. Do powstania fundacji konieczna była zatem wola fundatora oraz wola organów państwa, wyrażana poprzez zatwierdzenie, stanowiące decyzję administracyjną.**

wymagana była aktywność fundatora. Zgodnie z art. 1 dekretu o fundacjach fundator w akcie fundacyjnym, będącym czynnością prawną jednostronną, oświadczał wolę przeznaczenia swojego majątku na pewien cel<sup>77</sup>. Akt fundacyjny, przy zachowaniu zwykłych przesłanek ważności przewidzianych dla czynności prawnych, mógł być czynnością prawną skuteczną *inter vivos* albo *mortis causa*. W przypadku aktu

majątkiem. Zatem akt fundacyjny na tle dekretu o fundacjach stanowił rozrządzenie *sui generis*, które nie miało co prawda regulacji w kodeksie cywilnym, ale w ocenie komisji nie powinny do niego być stosowane przepisy o darowiznie<sup>80</sup>.

Dekret o fundacjach w art. 6 zd. 1 nakładał na notariuszy obowiązek przedkładania organom zatwierdzającym fundacje odpisów aktów fundacyjnych sporządzonych u notariusza oraz testamentów zawierających

*Osoby prawne*, w: *System prawa cywilnego*, t. 1. *Część ogólna*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1985, s. 408 opierał na instytucji polecenia związanego z darowizną lub polecenia testamentowego. Nie zakładał przy tym istnienia majątku odrębnego. Z kolei A. Klein, *Ewolucja instytucji osobowości prawnej*, w: *Tendencje rozwoju prawa cywilnego*, red. E. Łętowska, Wrocław 1983, s. 151 opowiadał się za koncepcją, zgodnie z którą fundacja niesamodzielna przypominała fundację stanowiącą odrębną osobę prawną.

77 S. Jasiński, *Fundacje...*, s. 361.

78 Art. 5 dekretu o fundacjach. W porównaniu z pozostałymi regulacjami dzielnicowymi było to najbardziej rygorystyczne wymaganie.

79 Za koniecznością zachowania formy aktu notarialnego w tym przypadku opowiadał się K. Ogrodzki, *Instytucja...*, s. 579 oraz Konic, *Prawo...*, s. 191.

80 *Zasady ustawy o fundacjach i zatwierdzaniu darowizn i zapisów*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1919, nr 28, s. 278.

akt fundacyjny, sporządzonych u notariusza albo złożonych u notariusza na przechowanie<sup>81</sup>.

## 6.2. Uzyskanie osobowości prawnej przez fundację

Dalsze etapy tworzenia fundacji jako osoby prawnej wymagały aktywności organów państwa. Skuteczność aktów fundacyjnych zależała od ich zatwierdzenia przez właściwy organ, tj. ministra, do którego kompetencji należał obszar działalności danej fundacji, lub ewentualnie kilku ministrów<sup>82</sup>. Zatwierdzenie nie uzupełniało woli fundatora. Dla uzyskania osobowości prawnej przez fundację dekret przewidywał system określany wspólnie jako koncesyjny<sup>83</sup>, który znany był także regulacjom obowiązującym, np. w województwach zachodnich II RP. Na tle dekretu o fundacjach zatwierdzenie przez organ administracji

poprzez zatwierdzenie, stanowiące decyzję administracyjną.

W przypadku fundacji ustanowionej w testamencie należy zwrócić uwagę na kilka zagadnień. Analizując w tym zakresie dekret o fundacjach, można wyróżnić wymagania konieczne do spełnienia przy powstaniu takiej fundacji jako osoby prawnej. Po pierwsze, dekret o fundacjach nie regulował szczegółów dotyczących treści rozrządzenia ostatniej woli, w którym testator powoływał fundację. W tym zakresie zastosowanie znajdowały, obok dekretu o fundacjach, regulacje prawa spadkowego obowiązujące na tym terenie, na którym obowiązywał dekret, tj. Kodeks Napoleona, a na tzw. ziemiach wschodnich – t. 10, cz. 1 ZPCR. Zgodnie z art. 1 dekretu o fundacjach, akt fundacyjny *mortis causa* mógł być zamieszczony w testamencie.



## Przeprowadzając procedurę zatwierdzenia fundacji, właściwy organ oceniał, czy w akcie fundacyjnym zawarto statut.

miało charakter konstytutywny dla powstania fundacji jako osoby prawnej<sup>84</sup>. Odwołanie się w dekrecie do pojęcia osoby prawnej było dość istotnym krokiem w rozwoju ustawodawstwa, gdyż pojęcie to funkcjonowało dotychczas jedynie w doktrynie i orzecznictwie.

Do powstania fundacji konieczna była zatem wola fundatora oraz wola organów państwa, wyrażana

Co do formy i innych przesłanek ważności należało sięgnąć do wspomnianych już regulacji prawa spadkowego i kierować się nimi m.in. przy sporządzaniu rozrządzenia.

Następnie z chwilą śmierci testatora rozpoczynał się etap zmierzający do powstania fundacji jako osoby prawnej, który był związany z przeprowadzeniem procedury zatwierdzenia fundacji. Co istotne, art. 6 zd. 2 dekretu o fundacjach przewidywał, że spadkobiercy fundatora i wszyscy zainteresowani mogli także przedstawić akt fundacyjny do zatwierdzenia właściwemu organowi. Na tle art. 2 zd. 2 dekretu o fundacjach sporny był w doktrynie charakter zatwierdzenia, a także ocena chwili skuteczności aktu fundacyjnego. Ernest Till przyjmował skuteczność zatwierdzenia *ex tunc* w każdym przypadku<sup>85</sup>, natomiast Witold

81 W zakresie rodzajów testamentów należy uwzględnić prawo spadkowe znajdujące zastosowanie w danym przypadku. O formach testamentu obowiązujących w dawnym Królestwie Polskim zob. J. Bieda, *Testament – prawo a praktyka Królestwa Polskiego*, Łódź 2013, s. 45–103, a na terenie obowiązującego prawa rosyjskiego – zob. F. Zoll, *Prawo...*, s. 256–263.

82 Art. 2 w zw. z art. 7 dekretu o fundacjach.

83 W. Czachórski, *Unifikacja...*, s. 605–606; H. Cioch, *Fundacje w ujęciu prawa polskiego na tle prawnoporównawczym*, Lublin 1995, s. 49.

84 *Zasady...*, nr 28, s. 278.

85 Zatwierdzenie miało charakter deklaratoryjny oraz było skuteczne *ex tunc*, czyli w przypadku fundacji powstałej przez czynność prawną *inter vivos* – decydowała chwila

Czachórski różnicował chwilę skuteczności aktu fundacyjnego. W przypadku fundacji powstałej przez czynność prawną *inter vivos* przyjmował, że zatwierdzenie wywoływało skutek *ex nunc*, a w przypadku fundacji powstałej przez czynność prawną *mortis causa* zatwierdzenie wywoływało skutek *ex tunc*<sup>86</sup>.

Przeprowadzając procedurę zatwierdzenia fundacji, właściwy organ oceniał, czy w akcie fundacyjnym zawarto statut, zgodnie z obowiązkiem przewidzianym w art. 9 dekretu o fundacjach. Materie obligatoryjne,

albo art. 11 dekretu o fundacjach. W przypadku, gdy akt fundacyjny nie określał statutu fundacji albo też projektowany w akcie fundacyjnym statut był wadliwy bądź niedostateczny, a fundator żył, wtedy zgodnie z art. 10 dekretu o fundacjach organ uzależniał zatwierdzenie fundacji od przedstawienia statutu lub dokonania w przedstawionym statucie zmian, stosownie do postawionych fundatorowi wymagań. Z kolei w podobnej sytuacji, gdy fundator już nie żył oraz gdy fundacja powstała drogą składek publicznych, organ



## W dekrete o fundacjach nie określono kryteriów oceny majątku fundacji co do jego proporcjonalności do realizacji wskazanego celu.

które powinny być w nim uregulowane obejmowały cel fundacji, zakres czynności prawnych, które mogła podejmować fundacja i organizację zarządu. W statucie można było unormować także inne kwestie, jak np. zasady sprawozdawczości czy przesłanki likwidacji fundacji<sup>87</sup>. Dekret o fundacjach przewidywał co do zasady jednoczesne zatwierdzenie fundacji i jej statutu, z wyjątkiem art. 17 dekretu dotyczącego tzw. fundacji dawnych.

W przypadku, gdy wymaganie dotyczące posiadania statutu było spełnione, a także nie było podstaw do odmowy zatwierdzenia fundacji zgodnie z art. 18 dekretu, tj. fundacja *a contrario* była zgodna z prawem, dobrymi obyczajami oraz odpowiadała względem pożytku publicznego, organ zatwierdzał akt fundacyjny oraz statut, a fundacja uzyskiwała osobowość prawną.

Jeśli z kolei organ stwierdził, że akt fundacyjny nie zawiera statutu, wtedy w zależności od tego, czy fundator żył, czy też nie, zastosowanie znajdował art. 10

zatwierdzający fundację miał prawo nadania statutu, jego zmiany lub uzupełnienia, zgodnie z art. 11 dekretu o fundacjach. Uprawnienia tego nie przyznano spadkobiercom fundatora z obawy o konflikt interesów i możliwą grę spadkobierców na zwłokę, aby uszczuplić majątek fundacji lub nie doprowadzić do jej powstania<sup>88</sup>. Artykuł 15 dekretu o fundacjach zawierał ponadto wskazówkę interpretacyjną dla działań organów zatwierdzających fundację i zakładał dostosowanie czynności dokonywanych w stosunku do fundacji do domniemych intencji fundatora.

W dekrete o fundacjach nie określono kryteriów oceny majątku fundacji w kontekście jego proporcjonalności do realizacji wskazanego celu. Jednakże Kazimierz Ogrodzki przyznawał organowi zatwierdzającemu fundację kompetencje ocenne także w tym zakresie<sup>89</sup>. Z chwilą zatwierdzenia<sup>90</sup> fundator lub jego następcy prawni byli zobowiązani do „przekazania fundacji majątku”, tj. do wyposażenia

przedłożenia aktu fundacyjnego przez fundatora do zatwierdzenia, a w przypadku fundacji powstałej przez czynność prawną *mortis causa* – chwilą otwarcia spadku. Por. szerzej E. Till, *Dekret...*, s. 120–122.

86 W. Czachórski, *Unifikacja...*, s. 606.

87 *Zasady...*, nr 31, s. 298.

88 Tamże.

89 K. Ogrodzki, *Instytucja...*, s. 581.

90 Krąg osób, którym organ doręczał m.in. decyzję o zatwierdzeniu albo odmowie zatwierdzenia ujęty był w art. 20 zd. 2 dekretu o fundacjach.

fundacji w przeznaczony dla niej majątek (art. 3 dekretu o fundacjach)<sup>91</sup>.

Dekret o fundacjach nie regulował odwołań aktu fundacyjnego, jak czynił to § 81 k.c.n., na co zwracał uwagę już Ernest Till, który postulował przyznanie tego prawa aż do chwili zatwierdzenia albo do chwili śmierci fundatora. Uprawnienie to jako osobiste powinno być – zdaniem Ernesta Tilla – ograniczone tylko do fundatora i nie powinno przechodzić na jego spadkobierców<sup>92</sup>. Z kolei Kazimierz Ogrodzki na tle dekretu o fundacjach przyjmował, że do czasu zatwierdzenia fundator mógł odwołać lub zmienić akt fundacyjny,

którzy działaliby jednak w jego imieniu, np. wnosząc o zatwierdzenie fundacji, mogli działać tylko w ramach procedury administracyjnej, zgodnie z dekretem o fundacjach.

### 6.3. Organy nadzoru nad fundacją

Komisja międzyministerialna powierzyła nadzór nad fundacjami organom centralnym, tj. ministrom, motywując to małą w tamtym okresie liczebnością fundacji<sup>96</sup>. Zgodnie z art. 13 dekretu o fundacjach, właściwy minister wskazywany był z uwagi na przedmiot działalności fundacji, tj. jej cel, który wchodził

## Komisja międzyministerialna powierzyła nadzór nad fundacjami organom centralnym, tj. ministrom, motywując to małą w tamtym okresie liczebnością fundacji.

a spadkobiercy mogli to uczynić tylko na ogólnych zasadach kodeksowych<sup>93</sup>.

W art. 4 dekretu o fundacjach przyjęto, że zatwierdzenie fundacji nie pozbawiało osób trzecich<sup>94</sup> możliwości dochodzenia swoich praw do majątku fundacyjnego na drodze sądowej<sup>95</sup>. Spadkobiercy fundatora,

w zakres kompetencji danego ministerstwa<sup>97</sup>. Uwagi krytyczne co do rozczłonkowania nadzoru państwowego na różne ministerstwa, a także na jego wysoki poziom centralizacji, nawet w porównaniu do dawnych regulacji rosyjskich, które przewidywały kompetencje władz miejscowych, zgłaszał Ernest Till, a szerzej problem ten poruszał W.E. Rappé<sup>98</sup>. W przypadku, gdy ministerstwo nie posiadało organów specjalnych do

91 Por. krytykę E. Tilla, *Dekret...*, s. 124–125 dotyczącą posłużenia się pojęciem podobnym do § 82 k.c.n. – „przenieść na fundację”, a odbiegającym od pojęć cywilistycznych m.in. z Kodeksu Napoleona oraz wysuwane postulaty zapewnienia prawa własności składników majątkowych aż do zakończenia procedury zatwierdzenia.

92 Tamże, s. 122–123.

93 K. Ogrodzki, *Instytucja...*, s. 581.

94 Pojęciem tym objęto osoby trzecie, które miały prawo dochodzić roszczeń skierowanych do majątku fundacyjnego. Dotyczyło to także następców prawnych fundatora występujących we własnym imieniu, jak np. spadkobierców koniecznych, których prawa zostały naruszone przez rozrządzenie fundatora.

95 E. Till, *Dekret...*, s. 123 krytykował tę regulację jako *superfluum*, gdyż prawo fundacyjne nie zajmowało się prawami prywatnymi osób trzecich.

96 Tamże, s. 299.

97 W toku prac komisji międzyministerialnej zgłaszano także postulat odmienny, aby zatwierdzenie fundacji i nadzór nad nimi powierzyć w całości Ministrowi Spraw Wewnętrznych albo ewentualnie wyłączyć fundacje oświatowe i religijne i powierzyć je nadzorowi Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, fundacje dobroczynne – Ministrowi Zdrowia Publicznego, Opieki Społecznej i Ochrony Pracy, a wszystkie pozostałe – Ministrowi Spraw Wewnętrznych. Inny postulat dotyczył wskazania w ustawie szczegółowo rodzajów fundacji, które będą podlegały każdemu ministrowi. Komisja ostatecznie nie uwzględniła tych postulatów. Por. szerzej *Zasady...*, nr 30, s. 292.

98 Por. E. Till, *Dekret...*, s. 126–127; W.E. Rappé, *Systemy...*, s. 60–65.

sprawowania nadzoru, Rada Ministrów na wniosek właściwego ministra mogła dopuścić sprawowanie nadzoru z udziałem innego ministerstwa<sup>99</sup>.

Nadzór nad działalnością fundacji można podzielić na nadzór zwykły, wykonywany przez właściwego ministra wobec fundacji którą zatwierdzał, oraz nadzór nadzwyczajny. Środki nadzoru zwykłego uregulowane zostały w art. 13 dekretu o fundacjach, przy czym jako sankcję ostateczną przewidziano objęcie fundacji w zarząd własny przez ministra. W wyjątkowych przypadkach ustanowienie zarządu ministra mogło nastąpić już przy zatwierdzaniu fundacji<sup>100</sup>. Komisja, dopuszczając to rozwiązanie, motywowała je sytuacjami, gdy osoby prywatne będące w zarządzie fundacji nie były w stanie podolać obowiązkowi w fundacji albo nie chciały pełnić swoich funkcji czy też zmarły

zażaleń na czynności nadzoru z art. 13 dekretu o fundacjach – wstrzymywało wykonanie decyzji.

#### 6.4. Rejestr fundacji

Dekret o fundacjach w art. 8 przewidywał prowadzenie przez każde ministerstwo rejestru fundacji działających w obszarze jego kompetencji<sup>104</sup>. Do rejestru należało złożyć statut fundacji. Odnotowania w nim wymagały wszystkie zmiany w statucie fundacji, każde powiększenie lub pomniejszenie majątku fundacji. Wprowadzenie rejestru miało umożliwić ewidencję fundacji i ich majątku, co było istotne dla kontrahentów fundacji i ich wierzycieli, a także bliskich fundatora<sup>105</sup>. Wpis do rejestru nie miał charakteru konstytutywnego dla uzyskania osobowości prawnej przez fundację.



## Wpis do rejestru nie miał charakteru konstytutywnego dla uzyskania osobowości prawnej przez fundację.

lub wyjechały z kraju. W przypadku śmierci fundatora jego spadkobiercy lub następcy prawni nie mogli korzystać z tych uprawnień, co krytykował Henryk Konic<sup>101</sup>. Nadzór nadzwyczajny przewidziano w art. 19 dekretu o fundacjach i był wykonywany przez „władzę najwyższą”<sup>102</sup>. Obejmował on kompetencję do zmiany celu fundacji, jej statutu lub zniesienia fundacji.

W art. 21 dekretu o fundacjach przewidziana została procedura odwoławcza od decyzji organów – odpowiednich ministrów<sup>103</sup>. Wniesienie zażalenia – z wyjątkiem

Dokładna analiza funkcjonowania fundacji w okresie II RP jest dość utrudniona z uwagi na niekompletność danych dotyczących stanu i działalności fundacji oraz związane z tym problemy statystyczne, a także chaos kompetencyjny<sup>106</sup>. Spisy fundacji podejmowane w ministerstwach od 1919 r. nie przyniosły wymiernych rezultatów. Dobrze policzone zostały jedynie fundacje podlegające Ministerstwu Opieki Społecznej<sup>107</sup>, choć i te dane należy traktować ostrożnie, gdyż

z 3 sierpnia 1922 r. Do czasu jego utworzenia były wnoszone do Rady Ministrów.

104 Rejestr powinien być prowadzony według wzoru, który miał zostać zatwierdzony przez Radę Ministrów i miał obejmować dane dotyczące fundacji, a także dane o darowiznach i zapisach, o których mowa w art. 16 dekretu o fundacjach.

105 *Zasady...*, nr 30, s. 293.

106 Zob. K. Jasiewicz, *Polityka...*, s. 26–28.

107 W 1930 r. w Ministerstwie Opieki Społecznej stwierdzono, że dane pochodzące z urzędów wojewódzkich i przesłane w 1923 r. ukazały dużą niekompletność. W związku z tym w 1932 r. w ramach Ministerstwa Opieki Społecznej podjęto inicjatywę ponownego ewidencjonowania fundacji

99 Art. 14 dekretu o fundacjach.

100 Art. 12 dekretu o fundacjach.

101 H. Konic, *Prawo...*, s. 193–194.

102 Co do zasady Prezydenta Rzeczypospolitej. Szerzej o organach wykonujących nadzór por. W. Czachórski, *Unifikacja...*, s. 610–611.

103 Decyzje ministrów mogły być zaskarżone przez zażalenie złożone przez każdego zainteresowanego, a także przez Ministra Sprawiedliwości do Trybunału Administracyjnego w terminie dwóch miesięcy od doręczenia decyzji lub jej ogłoszenia. Trybunał Administracyjny utworzono ustawą



procedury zatwierdzania fundacji były długotrwałe, a część z zatwierdzonych fundacji nie podjęła działalności albo działalność prowadziły fundacje niezatwierdzone. Ponadto brak określenia w przepisach minimalnej wartości majątku fundacji powodował, że niektóre fundacje w rzeczywistości nie realizowały swoich celów, istniejąc jedynie formalnie, lub ulegały scaleniu z innymi fundacjami<sup>108</sup>.

Na podstawie przytoczanych w doktrynie danych dotyczących działalności fundacji w okresie II RP można przybliżyć fundacje nadzorowane przez Ministerstwo Opieki Społecznej. Ewidencja tych fundacji obejmowała 1350 nadzorowanych fundacji, z czego dane o 1071 fundacjach zgromadzone na podstawie sprawozdań nadesłanych przez fundacje, a dane o 279 fundacjach – na podstawie spisu ministerialnego<sup>109</sup>. Biorąc pod uwagę chwilę powstania fundacji, spośród badanych tylko 8,1% fundacji stanowiły fundacje nowe, tj. powstałe po 1918 r.<sup>110</sup> Ponadto jeśli chodzi o majątek fundacji aż 61,7% wszystkich fundacji w tamtym okresie dysponowało znikomym majątkiem, a majątek tylko 11,2% z nich określano jako średni lub wielki w kontekście zdolności do realizacji celów<sup>111</sup>. Jednakże – mimo wskazanych trudności – fundacje odgrywały znaczącą rolę w II RP w zakresie realizacji zadań dobroczynnych, wspierając władze publiczne w wielu obszarach<sup>112</sup>.

---

realizujących cele społeczno-opiekuńcze i lecznicze będące pod jego nadzorem, a sprawozdania miały dotyczyć stanu z lat 1932–1933. Por. S. Jasiński, *Fundacje...*, s. 366; S. Jasiński, M. Kacprzak, E. Rudzińska, *Opieka Społeczna w liczbach. Fundacje*, „Praca i Opieka Społeczna” 1934, nr 2, s. 175.

108 E. Leś, *Zarys...*, s. 83.

109 Formularz sprawozdania zawierał m.in. pytania o siedzibę fundacji, datę powstania, datę zatwierdzenia aktu fundacyjnego, statut, cel fundacji i jej majątek, organy, zakłady należące do fundacji czy kwestie finansowe. Te fundacje, które nie nadesłały sprawozdań były ewidencjonowane na podstawie ankiety ministerialnej. Por. szerzej S. Jasiński, M. Kacprzak, E. Rudzińska, *Opieka...*, s. 175.

110 Tamże, s. 178. Przyczyny tego stanu rzeczy przybliży K. Jasiewicz, *Polityka...*, s. 27–28.

111 K. Ogrodzki, *Zagadnienie fundacyjne w Państwie Polskim*, „Praca i Opieka Społeczna” 1935, nr 2, s. 193.

112 K. Jasiewicz, *Polityka...*, s. 28–29.

## 7. Dalsze projekty ustawy o fundacjach z 1919 r.

Uchwalając dekret o fundacjach na początku 1919 r., Rada Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej przyjęła go z zastrzeżeniem, że przepisy o fundacjach będą w przyszłości zreformowane. Stanowisko to było podstawą do prowadzenia dalszych prac ustawodawczych. Pojawiły się kolejne projekty ustawy o fundacjach, które można odnaleźć w dokumentacji archiwalnej Archiwum Akt Nowych w Warszawie. Pierwszy projekt pt. *Ustawa o fundacjach, darowiznach i zapisach* (druk nr 849) został opracowany przez sejmową komisję oświatową<sup>113</sup> i jest datowany na lipiec 1919 r.<sup>114</sup> Drugi projekt ustawy opracowało we wrześniu 1919 r. MWRiOP<sup>115</sup> na prośbę Ministerstwa Sprawiedliwości i przekazało go wraz z uwagami do wspomnianego lipcowego projektu ustawy autorstwa sejmowej komisji oświatowej<sup>116</sup>.

### 7.1. Projekt ustawy o fundacjach, darowiznach i zapisach z lipca 1919 r.

Sejmowa komisja oświatowa poddała uchwalony dekret o fundacjach krytyce i w opracowanym projekcie ustawy o fundacjach, darowiznach i zapisach z lipca 1919 r. zaproponowała modyfikacje niektórych rozwiązań przyjętych w dekrete. Zwraçała uwagę na brak w dekrete o fundacjach definicji pojęcia fundacji i na nieostre granice osobowości prawnej, czy też podkreślała brak kryteriów rozróżnienia darowizny, zapisu i fundacji. Wyrazem odmiennego podejścia było ujęcie w art. 1 projektu ustawy o fundacjach, darowiznach i zapisach definicji fundacji. Definicja ta była dość nieprecyzyjna, gdyż pominięto w niej cel fundacji, który stanowi element konstytutywny fundacji jako osoby prawnej i ją indywidualizuje<sup>117</sup>. W art. 2 projektu wprowadzono podział na fundacje

113 AAN, sygn. 2/14/0/1/38, s. 88–91.

114 Stanowił on załącznik do *Sprawozdania komisji oświatowej w sprawie konstytucyjnego zatwierdzenia dekretu o fundacjach i o zatwierdzeniu darowizn i zapisów z dn. 7 II 1919 r.* (Dz.Pr.Pań.Pol. Nr 15). Por. AAN, sygn. 2/14/0/1/38, s. 82–87.

115 AAN, sygn. 2/14/0/1/38, s. 77–81.

116 AAN, sygn. 2/14/0/1/38, s. 69–76.

117 Por. Art. 1 projektu ustawy o fundacjach, darowiznach i zapisach: „Fundację stanowi majątek w gotówce, lub w innych dobrach, od którego dochody mają być wieczysto użytkiem według wskazówek aktu fundacyjnego i który można powołać

nowo powstałe jako osoby prawne (przez zatwierdzenie) oraz na przyjęcie aktów fundacyjnych przez istniejące osoby prawne, prowadzące do powstania fundacji niesamodzielnych.

Komisja oświatowa popierała swobodę darowizn i zapisów na rzecz osób prawnych oraz powstawanie fundacji wolnych od rygoru zatwierdzenia, z powołaniem na dawne zasady prawa polskiego dotyczące np. fundacji szpitalnych, czy mniejszych fundacji realizujących cele kościelne, albo fundacji na rzecz ubogich. Dotyczyło to w szczególności małych pod względem kwotowym przysporzeń. Komisja postulowała odejście od wymagania udzielenia zezwolenia przez organy państwa na każdą darowiznę i zapis na rzecz osób prawnych oraz na tworzenie każdej fundacji niesamodzielnej. Przyjęcie zapisu lub darowizny miało być jednak zgłaszane do ministra (art. 14 w zw. z art. 7 projektu ustawy). Od wymagań takich wolne było dokonywanie np. darowizn i zapisów na rzecz osób fizycznych. Komisja przewidywała także rejestr fundacji, jednak wymaganie posiadania statutu fundacji ograniczyła w art. 9 projektu tylko do fundacji będących odrębnymi osobami prawnymi.

Kolejne zarzuty wobec rozwiązań przyjętych w dekreście o fundacjach z 7 lutego 1919 r. dotyczyły centralizacji organów kompetentnych do zatwierdzania fundacji, darowizn i zapisów oraz umiejscowienie tych kompetencji na szczeblu ministrów. Dalsze zastrzeżenia budziły szerokie kompetencje organów nadzoru co do możliwości ingerencji w istnienie i działalność fundacji. Postulowano wobec tego ograniczenie nadzoru do kwestii zgodności z wolą fundatora oraz przesłankami powstania fundacji. Jednak regulacje dotyczące środków nadzoru przedstawione przez komisję w projekcie ustawy z lipca 1919 r. częściowo nawiązywały do rozwiązań przyjętych w dekreście o fundacjach. Zmiany obejmowały m.in. odejście od możliwości objęcia fundacji w zarząd własny przez organ nadzoru. Projekt nie przewidywał ponadto możliwości zniesienia fundacji przez organ administracji, a kompetencję tę przekazywał sądom. W art. 7 projektu ustawy nadzór nad fundacjami komisja zamierzała powierzyć osobom prawnym powołanym do tego

celu przez państwo albo właściwym organom komunalnym lub państwowym w zależności od kwotowej wielkości majątku fundacji.

W przypadku gdy fundacja była sprzeczna z prawem lub z dobrymi obyczajami projekt ustawy w art. 16 przyznawał ministrowi uprawnienie, które mógł kierować do sądu. Na decyzje organów podjęte w sprawie fundacji droga sądowa była przewidziana także dla fundatorów albo ich spadkobierców ogólnych, wykonawców testamentowych oraz zarządów obdaruowanych instytucji (art. 19 projektu).

## 7.2. Projekt ustawy o fundacjach z 24 września 1919 r.

Pod koniec września 1919 r. MWRiOP przedstawiło uwagi do projektu ustawy o fundacjach, darowiznach i zapisach przygotowanego przez sejmową komisję oświatową oraz przesłało nowy projekt ustawy o fundacjach liczący dziewiętnaście artykułów<sup>118</sup> do Ministerstwa Sprawiedliwości i komisji prawnej, gdyż w sierpniu 1919 r. prace nad ustawą prowadzone były już w MS. W pierwszej kolejności MWRiOP proponowało ograniczyć zakres ustawy tylko do fundacji z pominięciem zatwierdzania darowizn i zapisów. Postulowano także odejście od definiowania fundacji w ustawie, aby ujednoczyć tę regulację z ustawodawstwem cywilnym całego kraju, gdyż projektowana ustawa miała obowiązywać już na całym terytorium II RP.

Co do uzyskiwania osobowości prawnej przez fundację projekt MWRiOP pozostawał przy mechanizmie zatwierdzenia. Ministerstwo odróżniało dwie sytuacje: przekazanie zapisu lub darowizny na rzecz istniejącej osoby prawnej, co w ocenie Ministerstwa nie tworzyło fundacji, od utworzenia fundacji i powierzenia jej zarządu innej osobie prawnej<sup>119</sup>. Za istotne uznano wskazanie kryteriów zatwierdzenia fundacji lub jego odmowy. Po raz pierwszy za podstawę odmowy

<sup>118</sup> AAN, sygn. 2/14/0/1/38, s. 77–81.

<sup>119</sup> W celu zobrazowania tego stanowiska posłużono się przykładem zapisu, w którym testator przekazał pewną sumę pieniędzy na rzecz towarzystwa dobroczynnego na wieczysty fundusz stypendialny imienia darczyńcy. Interpretowano to jako utworzenie fundacji imienia testatora, zarządzanej przez wskazane towarzystwo. Zob. AAN, sygn. 2/14/0/1/38, s. 70–71.

do życia przez rozporządzenie między żyjącymi lub przez testament” – AAN, sygn. 2/14/0/1/38, s. 88.

zatwierdzenia fundacji przyjęto wadliwy cel fundacji, którego niejasność lub nieproporcjonalność w stosunku do przeznaczonego majątku mogły niweczyć całą dyspozycję fundatora. Odmowa zatwierdzenia fundacji ujęta w art. 3 projektu była koniecznością w przypadku, gdy cel fundacji okazałby się niejasny<sup>120</sup>, błahy, sprzeczny z prawem albo dobrymi obyczajami lub niewykonalny z uwagi na rażącą dysproporcję między majątkiem fundacji a jej celem. Organ mógł z kolei fakultatywnie odmówić zatwierdzenia, gdy fundacja nie odpowiadała względem pożytku publicznego. Projekt przewidywał rejestr fundacji, jednakże wpis fundacji do rejestru nie miał charakteru konstytutywnego dla uzyskania osobowości prawnej. Według projektu ustawy o fundacjach z 24 września 1919 r. statut fundacji nie miał być dokumentem odrębnym od aktu fundacyjnego.

Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego skrytykowało powiązanie kompetencji organów nadzoru z wielkością majątku fundacji proponowane w projekcie sejmowej komisji oświatowej. Rozwiązanie to pociągałoby za sobą konieczność szacowania majątku fundacji w każdym przypadku, co w konsekwencji wymagałoby przeprowadzenia np. kosztownej wyceny nieruchomości lub skutkowałoby automatyczną zmianą organu nadzoru przy zmianie składników majątku fundacji dokonywanych np. na podstawie wyroku sądowego. Wobec tego proponowano przekazanie nadzoru nad fundacjami ze szczebla ministerialnego na poziom organów podległych władzy centralnej lub województwa, aby był to organ o ugruntowanej pozycji w organizacji państwa. Według art. 8 projektu ustawy o fundacjach z 24 września 1919 r. organy zatwierdzające i nadzorujące fundację były powiązane z przedmiotem działalności fundacji i miejscem zamieszkania fundatora w chwili sporządzenia aktu fundacyjnego. W ostatniej instancji funkcję tę pełnili ministrowie, a gdy przedmiot działalności dotyczył kilku ministrów, wtedy wykonywali oni swoją funkcję w porozumieniu. Gdy fundator mieszkał za granicą, czynnikiem decydującym o właściwości

organów było położenie majątku fundacji, a w razie braku tego kryterium decydował właściwy minister.

Powyższe projekty ustawy o fundacjach z 1919 r. – choć usuwały niektóre mankamenty dekretu o fundacjach – nie weszły jednak w życie, a dalsze prace nad przepisami o fundacjach prowadzone były już w ramach działalności Komisji Kodyfikacyjnej i ujmowano je w projektach rozdziału kodeksu cywilnego o osobach prawnych<sup>121</sup>.

## 8. Podsumowanie

Analizując znaczenie dekretu o fundacjach i o zatwierdzaniu darowizn i zapisów z 7 lutego 1919 r. dla rozwoju polskiego prawa fundacyjnego, należy podkreślić, że stanowił on fundamentalny krok w uporządkowaniu legislacji na terenie województw centralnych i wschodnich w II RP w zakresie powstawania tam fundacji mających osobowość prawną. W późniejszym okresie dekret stanowił także pierwszą zunifikowaną regulację polskiego prawa fundacyjnego<sup>122</sup>.

Niestety dalsza praktyka stosowania tego dekretu nie mogła się ukształtować, gdyż na skutek wprowadzenia Dekretu z 24 kwietnia 1952 r. o zniesieniu fundacji<sup>123</sup> przepisy te zostały uchylone, a majątek fundacji został przejęty przez państwo<sup>124</sup>, z wyłączeniem tych fundacji, które miały siedzibę lub majątek w całości lub części za granicą<sup>125</sup>. Zakazano tworzenia fundacji na czas bliżej nieokreślony, a przywrócenie możliwości powoływania fundacji prawa prywatnego

120 Cel fundacji był niejasny dopiero w sytuacji, gdy jednocześnie nie było możliwe usunięcie jego wadliwości w trybie art. 10 i 11 projektu ustawy dotyczących zmian lub uzupełnienia aktu fundacyjnego.

121 L. Górnicki, *Prawo cywilne w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1919–1939*, Wrocław 2000, s. 171 i n.

122 Moc prawna dekretu o fundacjach została rozciągnięta na obszar całego państwa polskiego po II wojnie światowej na podstawie Dekretu z 22 października 1947 r. o zmianie i rozciągnięciu mocy obowiązującej dekretu z 7 lutego 1919 r. o fundacjach i zatwierdzaniu darowizn i zapisów na cały obszar Państwa Polskiego (Dz.U. z 1947 r., poz. 400).

123 Dz.U. 1952, nr 25, poz. 172.

124 A. Szymański, *Od dekretu z 24 kwietnia 1952 r. o zniesieniu fundacji do ustawy z 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach. Przełom czy kontynuacja? Rzecz o funkcjonowaniu wyznaniowych fundacji dobroczynnych w PRL*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2011, t. 11, nr 3, s. 350–351.

125 Dekret z 31 grudnia 1956 r. o uzupełnieniu przepisów o zniesieniu fundacji (Dz.U. z 1957 r., poz. 3).

nastąpiło dopiero na podstawie Ustawy z 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach<sup>126</sup>.

Ustawa o fundacjach z 1984 r. w niewielkim zakresie nawiązywała do rozwiązań legislacyjnych stosowanych w dekrecie o fundacjach, nie stanowiąc kontynuacji jego zastosowania. W początkowej fazie tryb uzyskiwania osobowości prawnej przez fundację w dekrecie

okazać się uregulowanie dotyczące fundacji niesamodzielnych zamieszczone w dekrecie o fundacjach, które może posłużyć za wstęp do dyskusji nad rozwojem tych postaci fundacji w prawie polskim<sup>130</sup>. Nie należy jednak bezpośrednio przejmować rozwiązania przyjętego w art. 16 dekretu o fundacjach, bez wyważenia wszystkich jego konsekwencji. Przyjęcie nazbyt drobiazgowej



## Dekret o fundacjach i o zatwierdzaniu darowizn i zapisów z 7 lutego 1919 r. stanowił pierwszą zunifikowaną regulację polskiego prawa fundacyjnego.

o fundacjach i ustawie o fundacjach z 1984 r. przebiegał z udziałem organów administracji, lecz na tle ustawy o fundacjach z 1984 r. był to tylko jeden z elementów sformalizowanej drogi do uzyskiwania osobowości prawnej. Na podstawie dalszych reform z lat 90. XX w.<sup>127</sup> tryb ten został stopniowo zmieniony na obowiązującą rejestrację fundacji realizowaną przez sądy, a rozwiązanie to jest już ugruntowane i co do zasady oceniane pozytywnie w doktrynie<sup>128</sup>.

Dekret o fundacjach z 1919 r., choć stanowi cenne źródło w badaniach nad rozwojem prawa fundacyjnego w Polsce, nie zawierał zbyt wielu regulacji użytecznych współcześnie. W dużej mierze koncentrował się na kwestiach nadzoru nad fundacjami, z wysokim szczeblem centralizacji tych uprawnień w rękach ministrów oraz szerokim wachlarzem uprawnień nadzorczych. Nie zawierał także skutecznych wzorcowych rozwiązań dotyczących istnienia majątku pozwalającego na faktyczną realizację celów, już od chwili powstania fundacji<sup>129</sup>.

Z perspektywy współczesnego ustawodawcy w procesie reformy prawa fundacyjnego użyteczne może

regulacji może spowodować w efekcie ograniczenie obowiązującej obecnie swobody tworzenia fundacji niesamodzielnych<sup>131</sup>. Obowiązek ich zatwierdzenia przyjęty na tle dekretu o fundacjach nie wydaje się przydatny. Podobnie ograniczenie podmiotu zarządzającego taką fundacją tylko do osoby prawnej jest zbyt wąskie, biorąc pod uwagę doświadczenia zagraniczne. Funkcjonalne współcześnie byłby np. regulacje dotyczące sporządzenia i treści aktu fundacyjnego, czy problematyki zmiany celu fundacji niesamodzielnej, a także jej udziału w przekształceniach fundacji<sup>132</sup>. Poszerzenie zastosowania koncepcji fundacji niesamodzielnej mogłoby odegrać znaczącą rolę przy realizacji zadań dobroczynnych, szczególnie w przypadku małych kwotowo przysporzeń. Szersza analiza zastosowania fundacji niesamodzielnych wymaga jednak odrębnego opracowania, przy uwzględnieniu doświadczeń zagranicznych<sup>133</sup>.

130 Por. H. Cioch, *Ustawa o fundacjach – wnioski de lege ferenda*, w: *Jus et Remedium. Księga jubileuszowa Profesora Mieczysława Sawczuka*, red. A. Jakubecki, J. A. Strzępka, Warszawa 2010, s. 117, 120–121; E. Szpura, *O potrzebie...*, s. 41–43.

131 E. Szpura, *O potrzebie...*, s. 48–49.

132 H. Cioch, *Fundacje niesamodzielne...*, s. 24; E. Szpura, *O potrzebie...*, s. 41–43.

133 Por. przykładowo rozważania nad przekształceniem fundacji niesamodzielnych w fundacje samodzielne S. Möller, *Die Überführung von Treuhandstiftungen in rechtsfähige Stiftungen*, „Zeitschrift für Erbrecht und Vermögensnachfolge”

126 Dz.U. z 1984 r., poz. 97. Co do prac poprzedzających powstanie ustawy w 1984 r. zob. A. Szymański, *Od dekretu...*, s. 363–368.

127 H. Cioch, *Fundacje...*, 86–90; H. Cioch, *Prawo fundacyjne...*, s. 50–51.

128 H. Cioch, *Prawo fundacyjne...*, s. 79–81.

129 K. Jasiewicz, *Polityka...*, s. 27–28.

## Bibliografia

- Bardach J., Leśniadorski B., Pietrzak M., *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 1994.
- Bieda J., *Testament – prawo a praktyka Królestwa Polskiego*, Łódź 2013.
- Ciągwa J., *Recepcja prawa węgierskiego na Spiszu i Orawie po roku 1920*, „Studia Historyczne” 1996, t. 39, nr 2, s. 199–222.
- Ciągwa, J., *Stan prawny na Spiszu i Orawie w latach międzywojennych*, „Studia Iuridica Silesiana” 1986, t. 11, s. 120–142.
- Cioch H., *Fundacje niesamodzielne*, w: *Prace cywilistyczne: Księga pamiątkowa dla uczczenia 40-lecia pracy naukowej profesora Jana Winiarza*, red. S. Wójcik, Warszawa 1990, s. 17–24.
- Cioch H., *Fundacje w ujęciu prawa polskiego na tle porównawczym*, Lublin 1995.
- Cioch H., *Istota fundacji kościelnych*, w: *Divina et humana. Księga jubileuszowa w 65. rocznicę urodzin księdza profesora Henryka Misztala*, red. A. Dębiński, W. Bar, P. Stanisz, Lublin 2001, s. 63–72.
- Cioch H., *Prawo fundacyjne*, Warszawa 2011.
- Cioch H., *Ustawa o fundacjach – wnioski de lege ferenda*, w: *Jus et Remedium. Księga jubileuszowa Profesora Mieczysława Sawczuka*, red. A. Jakubecki, J.A. Strzepka, Warszawa 2010, s. 116–135.
- Czachórski W., *Unifikacja prawa fundacyjnego*, „Gazeta Administracji” 1947, nr 11–12, s. 600–613.
- Dąbkowski P., *Prawo prywatne polskie*, t. 1, Lwów 1910.
- Giaro T., *Krótką historią istoty osoby prawnej*, w: *Consul est iuris et patriae defensor. Księga pamiątkowa dedykowana doktorowi Andrzejowi Kremerowi*, red. F. Longchamps de Bériér, R. Sarkowicz, M. Szpunar, Warszawa 2012, s. 57–72.
- Górnicki L., *Prawo cywilne w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1919–1939*, Wrocław 2000.
- Grzybowski S., *Osoby prawne*, w: *System prawa cywilnego*, t. 1. *Część ogólna*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1985, s. 364–409.
- Jakimowicz W., *Teoria osób prawnych prawa publicznego we współczesnej francuskiej doktrynie prawa administracyjnego*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2003, t. 1, s. 28–36.
- 2007, z. 12, s. 565–569; K. Muscheler, *Der Übergang von der unselbständigen Stiftung in die rechtsfähige Stiftung*, „Zeitschrift für Erbrecht und Vermögensnachfolge” 2018, z. 4, s. 187–192.
- Jasiewicz K., *Dawne fundacje dobroczynne w Drugiej Rzeczypospolitej. Społeczne, prawno-organizacyjne i ekonomiczne uwarunkowania działalności statutowej*, „Kwartalnik Historyczny” 1990, nr 3–4, s. 137–156.
- Jasiewicz K., *Polityka fundacyjna w II Rzeczypospolitej*, „Polityka Społeczna” 1990, nr 2, s. 26–29.
- Jasiński S., *Fundacje społeczno-opiekuńcze i lecznicze*, „Praca i Opieka Społeczna” 1932, nr 4, s. 359–366.
- Jasiński S., Kacprzak M., Rudzińska E., *Opieka Społeczna w liczbach. Fundacje*, „Praca i Opieka Społeczna” 1934, nr 2, s. 174–181.
- Klein A., *Ewolucja instytucji osobowości prawnej*, w: *Tendencje rozwoju prawa cywilnego*, red. E. Łętowska, Wrocław 1983, s. 120–152.
- Kodeks cywilny obowiązujący na ziemiach zachodnich Rzeczypospolitej Polskiej (przekład urzędowy)*, Warszawa–Poznań 1923.
- Konic H., *Prawo osobowe. Wykład porównawczy na tle prawodawstw obowiązujących w Polsce w zestawieniu z kodeksem szwajcarskim*, cz. 1, Warszawa 1924.
- Księga ustaw cywilnych wszystkim niemiecko-dziedzicznym kraiom Monarchii Austriackiej powszechna*, cz. 1, Wiedeń 1811.
- Leś E., *Zarys historii dobroczynności i filantropii w Polsce*, Warszawa 2001.
- Longchamps de Bériér R., *Studia nad istotą osoby prawniczej*, Lwów 1911.
- Möller S., *Die Überführung von Treuhandstiftungen in rechtsfähige Stiftungen*, „Zeitschrift für Erbrecht und Vermögensnachfolge” 2007, z. 12, s. 565–569.
- Muscheler K., *Der Übergang von der unselbständigen Stiftung in die rechtsfähige Stiftung*, „Zeitschrift für Erbrecht und Vermögensnachfolge” 2018, z. 4, s. 187–192.
- Niemiecki Kodeks cywilny wraz z ustawą wprowadzącą*, cz. 1, przeł. H. Damm, K. Gerschel, Bydgoszcz 1922.
- Ogrodzki K., *Instytucja fundacji w ustawodawstwie polskim*, „Palestra” 1935, nr 7–8, s. 573–591.
- Ogrodzki K., *Zagadnienie fundacyjne w Państwie Polskim*, „Praca i Opieka Społeczna” 1935, nr 2, s. 186–199.
- Okolski A., *Zasady prawa cywilnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, Warszawa 1885.
- Pękowska M., *Opieka Państwowa w Królestwie Polskim do 1870 roku w świetle przepisów prawnych*, „Kieleckie Studia Pedagogiczne” 1994, t. 9, s. 79–88.
- Peilems D., *Irrwege der Dogmatik im Stiftungsrecht*, Münster–Köln 1954.

- Płaza S., *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym*, cz. 2. *Polska pod zaborami*, Kraków 2002.
- Płaza S., *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym*, cz. 3. *Okres międzywojenny*, Kraków 2001.
- Radwański Z., *Kształtowanie się polskiego systemu prawnego w pierwszych latach II Rzeczypospolitej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1969, nr 1, s. 31–48.
- Rappé W.E., *Fundacje polskie w powojennych traktatach międzynarodowych*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1929, nr 17, s. 609–611.
- Rappé W.E., *Fundacje*, w: *Encyklopedia Podręczna Prawa Publicznego (Konstytucyjnego, administracyjnego i międzynarodowego)*, t. 1, red. Z. Cybichowski, Warszawa 1926, s. 145–154.
- Rappé W.E., *Systemy nadzoru nad fundacjami w ustawodawstwie obowiązującym na ziemiach Polski w świetle prawa porównawczego*, Lwów 1933.
- Rymowicz Z., Święcicki W., *Prawo cywilne Ziem Wschodnich*, t. 1, Warszawa 1932.
- Saleilles R., *De la personnalité juridique. Histoire et theories*, Paris 1922.
- Słomiński A., *Prawo cywilne (obowiązujące w byłym Królestwie Kongresowym) w Jurisprudencji Senatu (1842–1914)*, cz. 3. *Księga trzecia Kodeksu Cywilnego Napoleona*, Łódź 1929.
- Smyk G., *Zasady wprowadzania i zakres obowiązywania rosyjskich źródeł prawa w Królestwie Polskim po powstaniu styczniowym*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2011, t. 14, s. 213–239.
- Szpura E., *O potrzebie regulacji fundacji niesamodzielnej w prawie polskim (?)*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2013, nr 2, s. 23–53.
- Szymański A., *Od dekretu z 24 kwietnia 1952 r. o zniesieniu fundacji do ustawy z 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach. Przełom czy kontynuacja? Rzecz o funkcjonowaniu wyznaniowych fundacji dobroczynnych w PRL*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2011, t. 11, nr 3, s. 348–381.
- Till E., *Dekret o „fundacjach” z 7 lutego 1919. Uwagi krytyczne i de lege ferenda*, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne” 1920, nr 1, s. 117–128.
- Zasady ustawy o fundacjach i o zatwierdzaniu darowizn i zapisów*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1919, nr 27, s. 264–265.
- Zasady ustawy o fundacjach i o zatwierdzaniu darowizn i zapisów*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1919, nr 28, s. 277–278.
- Zasady ustawy o fundacjach i o zatwierdzaniu darowizn i zapisów*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1919, nr 30, s. 292–293.
- Zasady ustawy o fundacjach i o zatwierdzaniu darowizn i zapisów*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1919, nr 31, s. 298–300.
- Zoll F., *Prawo cywilne dzielnic polskich w zarysie*, cz. 4. *Prawo cywilne ziem wschodnich*, oprac. F. Bossowski, Warszawa–Kraków 1922.