

EDYTA SZPURA

FUNDACJA EUROPEJSKA. MIĘDZY ORZECZNICTWEM A PROCESEM INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

Działania na rzecz zwiększenia społecznej partycypacji organizacji pozarządowych w pracach Unii Europejskiej oraz ich wzmacniania poprzez instrumenty unijne zostały przedstawione w strategii rozwoju społeczno – gospodarczego na szczycie w Lizbonie¹. Zwiększanie roli organizacji pozarządowych było związane ze szczególną wizją przyszłego kierunku rozwoju integracji europejskiej, która obejmowała również wzmacnianie instrumentów wspólnotowych, w tym instytucji delegacyjnych (technokratycznych) w UE².

Żaden z istniejących europejskich instrumentów prawnych utworzonych w celu wsparcia działań prywatnych przedsiębiorstw i organów publicznych lub współpracy między nimi ponad granicami państw UE – mam tu na myśli europejskie zgrupowanie interesów gospodarczych, spółkę europejską, spółdzielnię europejską, europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej – nie jest dostosowany do potrzeb, ani szczególnych cech fundacji, które realizują cele leżące w interesie ogólnym i nie posiadają udziałowców ani członków kontrolujących ich działalność.

Sektor fundacji oraz Sieci reprezentujące go na szczęblu UE³ mocno sygnalizowały potrzebę stworzenia statutu Fundacji Europejskiej, z myślą o wspieraniu działalności pożytku publicznego, jako najbardziej efektywne-

1 Tzw. Strategia Lizbońska (2000), w szczególności jej odnowiona formuła z 2005 r.

2 Por. A. Schout, A. Jordan, *Coordinated European governance: Self-organizing or centrally steered?*, *Public Administration*, vol. 83, nr 1, 2005, s. 201-220; szerzej: T. G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.

3 Europejskie Centrum Fundacji Sieci Darczyńców i Fundacji w Europie, Sieć Fundacji Europejskich.

go rozwiązania problemu barier trans granicznych w tym zakresie. W ostatnim dziesięcioleciu znacznie wzrosła liczba fundacji, które chcą rozwijać się na płaszczyźnie międzynarodowej. Internacjonalizacja pracy fundacji jest bezpośrednim wynikiem internacjonalizacji złożonych problemów, którymi zajmują się fundacje. W jaki sposób Fundacja Europejska może odpowiedzieć na wyzwania związane z procesem integracji w EU? Nowy mechanizm może posłużyć wsparciu działania obywateli UE jako instrument, za pomocą którego można podejmować główne europejskie problemy społeczno – gospodarcze w takich dziedzinach, jak chociażby: opieka zdrowotna i ochrona socjalna, środowisko, rozwój regionalny, ochrona dziedzictwa naturalnego i kulturowego. Fundacja Europejska ma dostarczyć skutecznego narzędzia zarządzania dla celów pożytku publicznego, a jednocześnie ma stanowić uznaną europejską markę. Statut Fundacji Europejskiej stałby się „najniższym punktem odniesienia” dla narodowych przepisów o fundacjach.

Fundacje i fundatorzy działający w sposób przekraczający granice państw napotykać na wiele przeszkód prawnych dla prowadzenia działalności dobroczynnej na płaszczyźnie międzynarodowej⁴. Różnorodność w prawie fundacyjnym jest znacznie większa niż np. w prawie spółek. Różnice te wynikają z historii, kultury, odmiennego rozumienia roli państwa i roli społeczeństwa obywatelskiego⁵. Do tej pory nie wypracowano jednolitej definicji pojęcia fundacji⁶. Pierwszym z problemów jest uznanie podmiotowości prawnej fundacji. Europejski Trybunał Sprawiedliwości w Luksemburgu, w sprawach *Centros*⁷, *Überseering*⁸, *Inspire Art*⁹, wypowiedział się przeciw powszechnie stosowanej „teorii siedziby”, odmawiającej zagranicznym przedsięwzięciom podmiotowości prawnej.

4 E. Szpura, *Na drodze do fundacji europejskiej*, „Pieniądze i więź” 2009, nr 4, s. 101-110.

5 Comparative Highlights of Foundation Laws The European Union of 27 – Studium EFC dostępne na stronie: <http://www.efc.be/ftp/public/Legal/FoundationLawsEU.pdf>, 21.01.2011 r.

6 *European Foundation Center* przyjęło definicję fundacji: „Fundacje pożytku publicznego są oparte na majątku i kierują się celem. Nie mają członków ani udziałowców i stanowią odrębnie ukształtowane jednostki nie osiągające zysków. Fundacje skupiają się na różnorodnych obszarach – od środowiska, pomocy społecznej, zdrowia i edukacji, po naukę, badania, kulturę i sztukę. Każda z nich ma ustanowione i pewne źródło dochodu, które pozwala im planować i przeprowadzać działania na przestrzeni dłuższego czasu, niż wiele innych instytucji rządowych czy firm”.

7 Wyrok ETS z 9 marca 1999 r., Case C212/97, *Centros*, [1999] ETSI1459.

8 Wyrok ETS z 5 listopada 2002 r., Case C208/00, *Überseering BV*, [2002] ETSI9919.

9 Wyrok ETS z 30 września 2003 r., Case C167/01, *Inspire Art*, [2003] ETSI10155.

Zasadniczym jednak przyczynkiem do dyskusji o dobroczynności przekraczającej granice poszczególnych państw w Unii Europejskiej było orzeczenie w sprawie C-386/04 *Centro di Musicologia Walter Stauffer*, gdzie ETS rozstrzygnął, że niemieckie przepisy podatkowe odmiennie traktujące organizacje pozarządowe z innych państw unijnych są niezgodne z prawem wspólnotowym. Różne traktowanie do celów podatkowych fundacji pożytku publicznego mających siedzibę w danym państwie stanowi nieuzasadnione naruszenie zasady swobodnego przepływu kapitału, lecz tylko w przypadku, gdy dane państwo członkowskie uznaje status organizacji pożytku publicznego tej fundacji zgodnie ze swoim prawem¹⁰. W innym orzeczeniu ETS uznał, że państwo członkowskie darczyńcy powinno badać przestrzeganie warunków nałożonych na krajowe organizacje pożytku publicznego, W sprawie C-318/07 – *Hein Persche* przeciwko *Finanzamt Lüdenscheid* (Niemcy) Trybunał wyraźnie podkreślił możliwość odpisywania od podatku darowizn dokonywanych przez europejskich podatników na rzecz organizacji „uznanej za organizację pożytku publicznego”, a mającej siedzibę w innym państwie członkowskim. Prawo wspólnotowe nie nakłada na państwa członkowskie obowiązku, aby organizacje zagraniczne uznane w państwie członkowskim ich pochodzenia za organizacje pożytku publicznego były automatycznie uznawane za takie na ich terytorium. Jeżeli jednak organizacja pożytku publicznego uznana za taką w jednym państwie członkowskim UE spełnia przesłanki ustanowione w tym celu przez ustawodawstwo drugiego państwa członkowskiego i ma na celu promocję identycznych interesów Wspólnoty, tak że może być uznana za organizację pożytku publicznego w tym ostatnim państwie członkowskim, organy tego państwa członkowskiego nie mogą odmówić tej organizacji prawa do równego traktowania z tego tylko powodu, iż nie ma siedziby na jego terytorium.

Komisja Europejska wzywała także inne państwa członkowskie do zaprzestania dyskryminacji dla przysporzeń przekraczających granicę przekazywanych organizacjom społecznie użytecznym¹¹. Poprzez liczne postępowania o naruszenie umowy Komisja Unii Europejskiej dała impuls do debaty o możliwości koordynowania podatków bezpośrednich z obszaru użyteczności publicznej¹².

10 Ł. Adamczyk, *Glosa do wyroku z 14 września 2006 r. w sprawie C-384/04 Centro di Musicologia Walter Stauffer*, Mon. Praw., 2007, nr 2.

11 Numer wezwania z art. 226 EG: 2005/2430 dla Irlandii, 2005/2410 dla Polski, 2005/2281 dla Wielkiej Brytanii.

12 W lipcu 2007 r. Komisja zwróciła się do państwa niemieckiego o zmianę przepisów podatkowych dot. zagranicznych fundacji, jako niedające się pogodzić z zasadą swobody przepływu kapitału i osób; wiadomość prasowa Komisji z 23 lipca 2007: IP/-/1151.

Fundacją Europejską od 2000 r. zajmuje się *European Foundation Center*, która przedstawiła już konkretne propozycje w sprawie nowego rozporządzenia¹³. Proces legislacyjny jednak toczy się dwutorowo. Komisja powierzyła prace nad Studium wykonalności Instytutowi Prawa Prywatnego Zagranicznego i Międzynarodowego Maxa Planca w Hamburgu, Uniwersytetowi w Heidelbergu, jak też *Centrum for Social Investment* z siedzibą w Heidelbergu. Projekt badawczy z 2006 r. został zrealizowany przez ekspertów ds. prawa fundacji i prawa podatkowego i opublikowany – „*The European Foundation – a New Legal Approach*”¹⁴. Badanie dotyczyło różnic regulacyjnych w krajach członkowskich, barier wewnętrznych rynku i kosztów wprowadzenia nowej instytucji.

Komisja Europejska konsultowała w 2006 r. przyszłe priorytety planu działania sporządzonego w 2003 r., przy okazji modernizacji prawa spółek (zagadnienie 13 dotyczyło Fundacji Europejskiej)¹⁵. Parlament Europejski 4 lipca 2006 r. przyjął rezolucję w sprawie perspektyw w dziedzinie prawa spółek, w której wzywa Komisję do dalszego przygotowania prawa wspólnotowego przewidującego m.in. Fundację Europejską. W lutym 2009 r. Komisja Europejska opublikowała Studium wykonalności wprowadzenia statutu Fundacji Europejskiej. Za utworzeniem Fundacji Europejskiej wcześniej wypowiedziały się w Brukseli fundacje z całej Europy. W listopadzie 2009 r. Dyrekcja Generalna ds. Rynku Wewnętrznego i Usług w Komisji Europejskiej opublikowała wyniki publicznych konsultacji w sprawie statutu Fundacji Europejskiej, w ramach których uzyskano wiele uwag i opinii pochodzących zwłaszcza z sektora non-profit i świadczących o zdecydowanym poparciu dla takiego statutu¹⁶. Europejski Komitet Ekonomiczno – Społeczny w dniach 28-29 kwietnia 2010 r. przyjął opinię w sprawie statutu Fundacji Europejskiej¹⁷. EKES wzywa Komisję by przedstawiła wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie statutu Fundacji Europejskiej i przedłożyła go do jak najszybszego przyjęcia przez Radę i Parlament Europejski. Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji,

13 Patrz: www.efc.be/ftp/public/EU/LegalTF/european_statute.pdf. 21.01.2011 r.; G. Salole, *Why is the European Foundation Statute Needed?*, “The International Journal of Not-for-Profit Law”, Vol. 11, Issue 1, November 2008.

14 Zob. http://www.bertelsman-stiftung.de/bst/en/media/xcms_bst_dms_15347_2.pdf, 21.01.2011 r.

15 COM (2003) 284 final *Modernizing Company Law and Enhancing Corporate Governance in the European Union – A plan to Move Forward*.

16 Zob. http://ec.europa.eu/international_market/company/eufoundation/index_en.htm, 21.01.2011 r.

17 Dz. Urz. U.E. C18/30; 19.1.2011

której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie przyjęła swoją opinię 30 marca 2010 r.

Fundacja prawa europejskiego ma być ponadnarodową formą prawną *public benefit*. Jednolita regulacja prawno – podatkowa będzie znacznie trudniejsza do implementowania, niż normy cywilnoprawne. Trudne też będzie uzyskanie jednomyślności w postępowaniu ustawodawczym (pod warunkiem potwierdzenia kompetencji ustawodawczej z art. 308 TWE). Nierealistyczne byłoby oczekiwanie, że zharmonizowane zostaną bardzo liczne przepisy dotyczące działalności fundacji w państwach członkowskich, w związku z różnicami jakie istnieją pomiędzy państwami (cele, warunki utworzenia, zarządzania, odpowiedzialność)¹⁸. Statut Fundacji Europejskiej przyniósłby wiele korzyści gospodarczych, politycznych i obywatelskich, w tym: uproszczenie i efektywność w postaci jednolitej procedury rejestracyjnej, spójny system zarządzania, sprawozdawczości, przełamanie barier współpracy i działalności w kilku państwach jednocześnie. Obok zmniejszenia kosztów transgranicznych, Fundacja Europejska sprzyjałaby przyciąganiu zagranicznych inwestycji. Efektywny statut Fundacji Europejskiej powinien wyróżniać się określeniem podstawowych zasad funkcjonowania i elementów organizacyjnych oraz stanowić dodatkowe, fakultatywne narzędzie podlegające prawu europejskiemu i uzupełniające przepisy krajowe i regionalne. Zatem wniosek w sprawie rozporządzenia określającego statutu Fundacji Europejskiej powinien zwiierać tylko ramy tworzenia, działania i odpowiedzialności, i nie odwoływać się do przepisów krajowych. Zapewni to przejrzystość, jednolitość oraz pewność darczyńcom i stronom trzecim.

Prace nad nową instytucją prawną mają już charakter zaawansowany i zdają się napawać optymizmem zwolenników tego rozwiązania. Jednak nie należy zapominać, że w prawie wspólnotowym podejmowano próby utworzenia innej organizacji pożytku publicznego, które nie zakończyły się sukcesem. 6 marca 1992 r. Komisja Europejska przekazała Radzie Unii Europejskiej propozycję rozporządzenia o statucie Stowarzyszenia Europejskiego¹⁹. Prace legislacyjne trwały kilkanaście lat, jednak nie doprowadziły do wydania rozporządzenia²⁰. Komisja dokonała przeglądu niekorzystnych wniosków i w jej wyniku posta-

18 *Legal and fiscal profiles of foundation in the EU*; dokument sporządził EFC; tekst dostępny na stronie: <http://www.efc.be/Legal/Pages/FoundationsLefalandFiscalCountryProfiles.aspx>, 21.01.2011 r.

19 Projekt opublikowany w Dz.Urz.U.E.1992,C 99, s. 1.

20 Chronologiczne zestawienie prac nad projektem jest dostępne na stronie: http://ec.europa.eu/pre-lex/detail_dossier_real.cfm?CL=pl&DosID=1177512841, 21.01.2011 r.

nowiła wycofać: te, w odniesieniu do których prawodawca nie podjął jeszcze decyzji; które uznano za niezgodne z kryteriami lizbońskimi lub z wymogami lepszego prawa; w przypadku których dalszy postęp procesu legislacyjnego był mało prawdopodobny; które z powodów obiektywnych nie były już aktualne²¹. Do wniosków tych zaliczono m.in. wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie statutu Stowarzyszenia Europejskiego²².

EUROPEAN FOUNDATION. BETWEEN JURISDICTION AND THE PROCESS OF EUROPEAN INTEGRATION

SUMMARY

The thesis aims to describe the process of European integration in the social and economic fields. The increase in the social participation of non-Governmental Organisations in the work of the European Union and the strengthening of their positions by EU instruments have resulted from the implementation of the assumptions of the so-called Lisbon Strategy. The main assumption of the presented considerations is to show the process of the formation of new European Union regulations. The reason for initiating legislative activities for charity outside the borders of the EU countries is the number of judgements of the European Court of Justice forbidding discrimination against organisations from different EU countries. The thesis aims to present the results of analyses obtained under the Feasibility Study commissioned by the European Commission, public consultations and the role of the opinion of the European Economic and Social Committee on the ongoing legislative process.

21 P. Suski, *Stowarzyszenia i fundacje*, Warszawa 2006, s. 79.

22 Wnioski wycofano 17 marca 2006 r., zob. Dz. Urz. U.E. 2006, C 64, s. 3 i 5.