****

|  |
| --- |
| **Stanowisko RP**  *przygotowany w związku z art. 7 ustawy z dnia 8 października 2010 r.*  *o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 213, poz. 1395)* |

|  |  |
| --- | --- |
| **Dotyczy** | Wniosek ROZPORZĄDZENIE RADY w sprawie statutu fundacji europejskiej (FE) |

|  |  |
| --- | --- |
| **Data przekazania Polsce dokumentu przez instytucje UE** | 13 lutego 2012 r. |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Sygnatura dokumentu** | Komisja Europejska | COM(2012) 035 |
| Numer międzyinstytucjonalny | 2012/0022 (APP) |

|  |  |
| --- | --- |
| **Procedura decyzyjna** | specjalna procedura ustawodawcza - zgoda PE |

|  |  |
| --- | --- |
| **Tryb głosowania w Radzie UE** | Jednomyślność |

|  |  |
| --- | --- |
| Instytucja wiodąca | Ministerstwo Sprawiedliwości |

|  |  |
| --- | --- |
| **Instytucje współpracujące** | Ministerstwo Finansów  Ministerstwo Gospodarki  Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej |

|  |  |
| --- | --- |
| **Data przyjęcia przez KSE** | 22 marca 2012 r. |

##### Cel projektu aktu prawnego

1. Głównym celem przedstawionego przez Komisję Europejską projektu *rozporządzenia* jest wyeliminowanie przeszkód napotykanych przez fundacje przy prowadzeniu działalności transgranicznej w ramach Unii Europejskiej. Przyjęcie projektu, zakładającego stworzenie jednolitych ram prawnych dla działalności fundacji ma pozwolić na skuteczniejsze przekazywanie środków na cele pożytku publicznego w skali transgranicznej, w ramach UE. To z kolei powinno zapewnić dostępność większych środków na działalność związaną z celami pożytku publicznego, a tym samym, zgodnie z intencjami projektodawców, ma przynieść korzyści dla działalności pożytku publicznego na terytorium całej UE.

2. Obecnie działalność fundacji w ramach działalności pożytku publicznego nie jest uregulowana w prawie UE i pozostaje w zakresie wyłącznej regulacji prawa krajowego państw członkowskich.

3. Obowiązek zapewnienia równego traktowania fundacji mających status organizacji pożytku publicznego na podstawie prawa krajowego, bez względu na siedzibę w danym państwie członkowskim, była przedmiotem (na gruncie prawa podatkowego) orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE - zakaz ograniczenia tej działalności wskazano w orzeczeniu Trybunału Sprawiedliwości z 24 września 2006 r. w sprawie C-386/04 *Centro di Musicologia* *Walter Stauffer* oraz w orzeczeniu z 27 maja 2009 r. w sprawie C-318/07 *Hein Persche*. W orzeczeniach tych podniesiono, że brak możliwości skorzystania z przywilejów na gruncie prawa podatkowego przez fundacje posiadające status organizacji pożytku publicznego jest niezgodny z art. 56 *Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską* (obecny art. 63 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*).

4. W opinii Komisji Europejskiej przyjęcie w prawie UE instrumentu tworzącego jednolity statut fundacji europejskiej doprowadzi do ograniczenia istnienie barier prawnych, w tym w zakresie swobody przepływu kapitału, utrudniających fundacjom działalność transgraniczną na obszarze całej Unii Europejskiej. W opinii Komisji stworzenie jednolitego statutu fundacji europejskiej doprowadzi także do ograniczenia kosztów obsługi prawnej fundacji i wydatków na dopełnienie wymogów administracyjnych określonych w prawie krajowym państw członkowskich.

##### Stanowisko RP

1. Rząd RP ma istotne wątpliwości odnośnie do samej potrzeby stworzenia nowej instytucji europejskiego prawa prywatnego w postaci fundacji europejskiej tzn. czy jest to środek rzeczywiście niezbędny i odpowiedni do tego, aby w praktyce ułatwić prowadzenie transgranicznej działalności pożytku publicznego w UE. W uzasadnieniu do projektu rozporządzenia Komisja Europejska nie przedstawiła przekonujących argumentów uzasadniających taką potrzebę.
2. Niezależnie od powyższych wątpliwości o charakterze zasadniczym, Rząd uważa, że należy włączyć się w prace nad projektem, tak aby zapewnić mu kształt, który będzie zawierał rozwiązania najbardziej korzystne z punktu widzenia potrzeb polskiego sektora fundacji i dostosowane do zasad polskiego systemu prawa cywilnego i administracyjnego.
3. Rząd stoi na stanowisku, iż forma prawna fundacji europejskiej powinna być dostępna tylko dla podmiotów faktycznie prowadzących działalność transgraniczną. W tym celu w toku negocjacji należy dążyć do doprecyzowania przepisów określających wymogi w tym zakresie.
4. W ocenie Rządu proponowana w projekcie minimalna wysokość kapitału założycielskiego fundacji europejskiej nie uwzględnia specyfiki polskiego sektora organizacji pożytku publicznego. Wydaje się wygórowana i może stanowić istotną przeszkodę dla podejmowania przez polskie podmioty działalności w tej formie prawnej. W związku z tym należy dążyć do stosownego obniżenia wysokości wymaganej kwoty.
5. Rząd co do zasady może zaakceptować stosowanie proponowanych procedur informacyjno - konsultacyjnych w odniesieniu do pracowników fundacji europejskiej, przy założeniu, że będą one uruchamiane tylko na wniosek stosownej liczby pracowników. Dalej idące rozwiązania w zakresie partycypacji pracowników stałyby w rażącej sprzeczności z istotą fundacji jako osoby prawnej i celami jej powołania.

##### Uzasadnienie stanowiska RP

1. Dotychczasowe stanowiska poważnej grupy państw członkowskich wyrażane w toku nieformalnych konsultacji koncepcji przyjęcia jednolitego statutu fundacji europejskiej były zdecydowanie sceptyczne. W kontekście podstawy prawnej – art. 352 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, który przewiduje jednomyślność w odniesieniu do decyzji o przyjęciu takiego aktu prawnego UE, daje to niewielkie szanse na przyjęcie projektu. W związku z powyższym podjęcie prac nad utworzeniem fundacji europejskiej jako kolejnej europejskiej osoby prawa prywatnego, powinno było być poprzedzone wnikliwą analizą Komisji Europejskiej wyjaśniającą rzeczywiste przyczyny bardzo niewielkiego zastosowania już istniejących europejskich form prawa prywatnego, takich jak spółka europejska (*rozporządzenie Rady (WE) Nr 2157/2001 z dnia 8 października 2001 r. w sprawie statutu spółki europejskiej*), spółdzielnia europejska (*rozporządzenie Rady (WE) Nr 1435/2003 z dnia 22 lipca 2003 r. w sprawie statutu spółdzielni europejskiej*) oraz europejskie zgrupowanie interesów gospodarczych (*rozporządzenie Rady (EWG) Nr 2137/85 z dnia 25 lipca 1985 r. w sprawie europejskiego ugrupowania interesów gospodarczych*) w praktyce obrotu prawnego w państwach członkowskich UE. W Polsce np. aktualnie zarejestrowane są dwie spółki europejskie, brak jest natomiast spółdzielni europejskich i EZIG-ów. Brak takiej analizy stwarza ryzyko tworzenia kolejnej instytucji europejskiego prawa prywatnego, która będzie „martwa” lub będzie stosowana w bardzo ograniczonym zakresie, co w konsekwencji podważy legitymację UE do podejmowania dalszych inicjatyw w zakresie integracji europejskiego prawa prywatnego.

2. Rząd dostrzega potrzebę wprowadzenia rozwiązań, które ułatwiłyby prowadzenie transgranicznej działalności pożytku publicznego na obszarze UE. Wydaje się jednak, że wybrana przez Komisję Europejską opcja stworzenia instytucji fundacji europejskiej nie rozwiąże problemów podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego, niezależnie od ich formy prawnej, w zakresie wynikającym z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE. Zgodnie z postanowieniami polskiej *ustawy dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* (t. j. Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536), działalność organizacji pożytku publicznego w Polsce nie jest ograniczona do fundacji. Mogą ją prowadzić również stowarzyszenia, osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego, spółdzielnie socjalne, stowarzyszenia samorządu terytorialnego i inne podmioty. W kontekście ewentualnych potrzeb polskiego sektora organizacji pożytku publicznego bardziej adekwatne, w zakresie ułatwienia działalności pożytku publicznego, byłoby – jak się wydaje – wprowadzenie rozwiązań zapewniających uznawanie statusu organizacji pożytku publicznego wszystkim podmiotom, które posiadają go zgodnie z ustawodawstwem krajowym.

3. Istotnym ograniczeniem w zakresie funkcjonowania nowego podmiotu europejskiego prawa prywatnego będzie w Polsce konieczność szerokiego uzupełnienia w prawie krajowym projektowanego rozporządzenia. W tej sytuacji ewentualne korzyści z funkcjonowania jednolitej formy prawnej na gruncie prawa UE będą ograniczone przez różnorodność uzupełniających regulacji przewidzianych w prawie krajowym. W kontekście wprowadzenia do projektu rozbudowanych odesłań do prawa krajowego wątpliwa wydaje się realizacja zamierzeń projektodawców w postaci ograniczenia wydatków fundacji na obsługę prawną i dopełnienie wymogów prawno - administracyjnych. Koszty te mogą się nawet zwiększyć ze względu na problemy prawne, które nieuchronnie pojawią się na styku projektowanego *rozporządzenia* oraz prawa krajowego.

4. Bardzo istotnym ograniczeniem, które może utrudnić lub wręcz uniemożliwić w warunkach polskich korzystanie z formy fundacji europejskiej, jest proponowany bardzo wysoki minimalny próg aktywów założycielskich, koniecznych do utworzenia fundacji europejskiej. Fundacje działające w Polsce na podstawie *ustawy o fundacjach z dnia 6 kwietnia 1984 r.* (t. j. Dz. U. z 1991 r., Nr 46, poz. 203) w przeważającej większości przypadków wyposażane są przez fundatorów w składniki majątkowe stanowiące niewielkie kwoty (zazwyczaj kilkaset złotych), zaś w fundacjach, które mają prowadzić działalność gospodarczą, minimalną wartością środków majątkowych przeznaczonych na ich działalność jest 1000 złotych. Zważywszy, że aktywa założycielskie fundacji europejskiej wynosić mają minimum 25 000 euro, okoliczność ta stanowić będzie bardzo istotne ograniczenie w tworzeniu czy przekształcaniu się przez polskie podmioty w nową formę prawną. Wprawdzie wyposażenie fundacji europejskiej w aktywa odpowiadające potrzebom transgranicznej działalności jest niezbędne, jednakże ich wysokość należy określić na takim poziomie, aby forma fundacji europejskiej była dostępna dla podmiotów ze wszystkich państw członkowskich UE.

5. Zgodnie z projektowanym *rozporządzeniem*, każda fundacja europejska, już w momencie jej utworzenia, będzie podmiotem pożytku publicznego (art. 5 pkt 1 *rozporządzenia*) i korzystać będzie (a także jej darczyńcy) automatycznie z tych samych ułatwień podatkowych, które są przyznawane krajowym podmiotom pożytku publicznego. Tymczasem zgodnie z art. 22 ust. 1 *ustawy dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, krajowa organizacja pozarządowa może uzyskać status organizacji pożytku publicznego pod warunkiem, że działalność pożytku publicznego jest prowadzona przez nią nieprzerwanie przez co najmniej dwa lata. Ponadto na gruncie prawa polskiego przed uzyskaniem statusu organizacji pożytku publicznego dany podmiot musi spełnić szereg innych wymagań określonych przepisami ww. *ustawy*. Zgodnie zatem z prawem polskim zanim konkretnemu podmiotowi zostanie przyznany status organizacji pożytku publicznego, konieczne jest, by wykazał się elementarną wiarygodnością i doświadczeniem w prowadzeniu takiej działalności. W tym kontekście istnieje obawa, że przyjęcie proponowanego rozwiązania może prowadzić do wykorzystywania formy prawnej fundacji europejskiej w celu omijania wymogów w zakresie przyznawania statusu organizacji pożytku publicznego na gruncie prawa polskiego. Aby zminimalizować możliwość takich nadużyć, celowe wydaje się doprecyzowanie przepisów, które wymagają od fundacji europejskiej prowadzenia działalności transgranicznej i pozwalają na egzekwowanie tego wymogu. Nadto pogłębionej analizy wymaga czy fundacja europejska powstająca *ex nihilo* powinna posiadać status podmiotu pożytku publicznego już od momentu jej powstania (problem ten nie będzie dotyczył FE powstałej w wyniku połączenia lub przekształcenia się z działającego już podmiotu pożytku publicznego).

6. Obecnie zagraniczne podmioty zainteresowane prowadzeniem działalności pożytku publicznego w Polsce tworzyły w tym celu fundacje w Polsce lub otwierały tu swoje przedstawicielstwa. Zapewniało to polskim organom efektywny nadzór nad tymi podmiotami. Przyjęcie rozporządzenia może doprowadzić do zmiany tej praktyki: istnieje duże prawdopodobieństwo, że znacząca liczba podmiotów zagranicznych, dla celów prowadzenia działalności pożytku publicznego w Polsce, będzie tworzyć (rejestrować) fundację europejską poza Polską. Nadzór nad tymi fundacjami będzie wykonywany wyłącznie przez organy państwa ich siedziby (art.46 projektu). Natomiast uprawnienia organów nadzorczych państw, w których fundacje europejskie będą prowadzić działalność, będą ograniczone wyłącznie do możliwości wnioskowania o kontrolę ich działalności (art. 47 ust. 3 projektu). Należy zatem dążyć do wzmocnienia uprawnień nadzorczych organów państwa prowadzenia działalności przez fundację europejską, tak, aby możliwe było skuteczne eliminowanie wszelkich naruszeń prawa polskiego.

7. Partycypacja pracownicza co do zasady jest trudna do pogodzenia z istotą instytucji fundacji realizującej cele pożytku publicznego. Kierunek rozwiązań dotyczących partycypacji proponowanych w projekcie wydaje się jednak możliwy do zaakceptowania, ponieważ rozwiązania te ograniczają się do wprowadzenia procedur informacyjno – konsultacyjnych, uruchamianych tylko na wniosek stosownej liczby pracowników. Tym niemniej w toku prac nad projektem należy dążyć do tego, aby procedury te były jak najmniej skomplikowane, czasochłonne i kosztowne dla fundacji, a progi liczbowe ich uruchamiania zostały określone na właściwym poziomie – nie niższym niż proponowany przez Komisję.

8. W projekcie występują ponadto liczne niejasności i niespójności o charakterze legislacyjnym wymagające usunięcia w toku prac nad projektem. W szczególności należy doprecyzować przepisy odnoszące się do: definicji „podmiotu pożytku publicznego”, trybutworzenia i przekształcania fundacji europejskich, zasad rejestracji fundacji europejskich, odpowiedzialności majątkowej fundacji europejskich (kwestia ta powinna zostać pozostawiona do wyłącznej regulacji prawa krajowego państwa jej siedziby), nabywania majątku przez fundacje, prowadzenia przez fundacje działalności gospodarczej (niejasne jest pojęcie „niepowiązanej działalności gospodarczej", trudności praktyczne może sprawiać weryfikacja progu 10% rocznych obrotów netto fundacji), wewnętrznego ustroju fundacji europejskiej i zasad jej reprezentacji oraz przesłanek rozwiązania fundacji.

1. **Ocena skutków prawnych**

Przyjęcie projektowanego *rozporządzenia* będzie wymagało wprowadzenia istotnych zmian w prawie polskim, w szczególności, jak się wydaje, nowelizacji *ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach.* Dotyczyć to będzie określenia w prawie krajowym kwestii dopuszczalności, zakresu i trybu łączenia podmiotów pożytku publicznego, procedury i zasad stosowanych przez organ rejestrujący przy połączeniu prowadzącym do powstania krajowego podmiotu pożytku publicznego; określenia kręgu osób prawnych uprawnionych do przekształcenia w fundację europejską i wskazania trybu takiego przekształcenia oraz określenia trybu i sposobu przekształcenia fundacji europejskiej w podmiot pożytku publicznego oraz regulacji zasad odpowiedzialności za działania podejmowane przed zarejestrowaniem fundacji europejskiej. W przypadku przyjęcia projektu konieczne będzie zapewne wprowadzenie również zmian do *ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* oraz *ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym* (t.j. Dz.U. z 2007 r. Nr 168, poz. 1186) - w zakresie zasad wpisu fundacji europejskichdo Krajowego Rejestru Sądowego.

**2. Ocena skutków społecznych**

Powołanie nowej formy prawnej w postaci fundacji europejskiej może potencjalnie ułatwić transgraniczną działalność polskich podmiotów pożytku publicznego (pod warunkiem w szczególności obniżenia proponowanej wysokości kapitału założycielskiego fundacji), a także ułatwić działalność podmiotów pożytku publicznego z innych państw członkowskich, chcących prowadzić działalność na terytorium Polski. Mogłoby to zwiększyć skalę środków finansowych dostępnych na cele pożytku publicznego w Polsce.

Jednakże negatywne doświadczenia z innymi europejskimi osobami prawa prywatnego (takimi jak spółka europejska i spółdzielnia europejska) nakazują przypuszczać, że ewentualne pozytywne skutki społeczne będą raczej ograniczone.

**3. Ocena skutków gospodarczych**

Projekt zapewnia fundacjom europejskim możliwość prowadzenia działalności gospodarczej. W konsekwencji, jeżeli zwiększy się liczba podmiotów pożytku publicznego prowadzących działalność w Polsce, to potencjalnie może to przynieść pozytywne skutki gospodarcze.

Na obecnym etapie brak jest jednak możliwości określenia skali prowadzenia działalności gospodarczej przez fundacje europejskie na terytorium RP.

**4. Ocena skutków finansowych**

Koszty wprowadzenia instytucji fundacji europejskiej dla budżetu państwa wynikać będą w szczególności z automatycznego przyznania fundacjom europejskim statusu organizacji pożytku publicznego na podstawie *ustawy dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* i przyznania fundacjom europejskim wynikających z tego statusu ulg i przywilejów podatkowych. Może to skutkować uszczupleniem dochodów budżetu państwa.

Przyjęcie projektowanego *rozporządzenia* może powodować konieczność ponoszenia przez państwa członkowskie wydatków administracyjnych na zwiększone zadania organów nadzorczych fundacji europejskich (art. 45-48 projektu) oraz sądów rejestrowych (art. 21 – 24 projektu).

Z uwagi na brak możliwości określenia na obecnym etapie skali zainteresowania instytucją fundacji europejskiej, zakres ograniczenia dochodów i zwiększenia wydatków z budżetu państwa wynikających z projektowanej regulacji nie jest na obecnym etapie możliwy do oszacowania.

##### Stanowisko partnerów społecznych

Projekt rozporządzenia został przekazany do konsultacji polskim organizacjom pożytku publicznego. Wypowiedziało się ponad 30 organizacji.

Zasadniczo w/w podmioty oceniły projekt pozytywnie, podkreślając, że nowa forma prawna będzie zachęcać fundacje do podejmowania działalności transgarnicznej oraz zmniejszy koszty obsługi prawnej, przez co nastąpi zwiększenie puli środków prywatnych przekazywanych na cele pożytku publicznego.

Jedna z organizacji zwróciła uwagę na zbyt wysoki poziom wymaganego kapitału założycielskiego dla fundacji europejskiej, nieuwzględniający specyfiki polskiego sektora fundacji.

##### Informacja w sprawie zgodności projektu aktu z zasadą pomocniczości

Projektowane *rozporządzenie* ma na celu ograniczenie barier w zakresie prowadzenia transgranicznej działalności pożytku publicznego, w szczególności przez przyznanie fundacjom europejskim we wszystkich państwach członkowskich korzyści wynikających ze statusu organizacji pożytku publicznego na gruncie krajowego prawa podatkowego. Wydaje się, iż tego rodzaju cel może być najskuteczniej realizowany na poziomie UE, a w związku z tym inicjatywa Komisji nie będzie naruszać zasady pomocniczości określonej w art. 5 ust. 3 *Traktatu o Unii Europejskiej*.

Ponadto należy podkreślić, że jako podstawę prawną dla przyjęcia projektu wskazano art. 352 *TFUE* (tzw. klauzula elastyczności), który zapewnia zachowanie zasady jednomyślności przy głosowaniu w Radzie UE. Od strony instytucjonalnej gwarantuje to Polsce odpowiedni wpływ na przyjmowane rozwiązania.

##### Przedstawiciel Rządu upoważniony do prezentowania stanowiska

Pan Minister Grzegorz Wałejko, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości.