

# CZĘŚĆ



## ZAŁĄCZNIK NR 2 DO STANDARDU PARTNERTWA LOKALNEGO

### ZAŁĄCZNIK 2

## Ocena prawna możliwości funkcjonowania partnerstwa lokalnego w wybranych formach prawnych

**autorzy:**  
Rafał Jaworski  
Mirosław Maciejewski

### Przedmiot opinii

Niniejsza ocena prezentuje możliwość funkcjonowania partnerstwa lokalnego w formie fundacji oraz spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, a także przedstawia sposób powoływania tych podmiotów z udziałem gminy.

### Podstawy prawne

- Ustawa o fundacjach z dnia 6 kwietnia 1984 r. (Dz. U. 1991 r., Nr 46, poz. 203);
- Ustawa – Kodeks spółek handlowych z dnia 15 września 2000 r. (Dz. U. Nr 94, poz. 1037);
- Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. (Dz. U. 2001 r., Nr 142, poz. 1591);
- Ustawa o gospodarce komunalnej z dnia 20 grudnia 1996 r. (Dz. U. 2011 r., Nr 45, poz. 236).

### ANALIZA PRAWNA

#### A. Wprowadzenie

Pojęcie partnerstwa lokalnego nie ma definicji legalnej i nie jest mu poświęcony aktualnie żaden akt prawny. W literaturze przedmiotu definiuje się je jako dobrowolną współpracę różnych podmiotów lokalnych, które przy wykorzystaniu głównie zasobów lokalnych, planują i realizują działania na rzecz aktywizacji i rozwoju społeczności lokalnej<sup>1</sup>. Partnerstwa mogą przybierać postać nieformalną oraz sformalizowaną – w drugim przypadku przy wykorzystaniu obowiązujących obecnie form prawnych. Formy te uznać należy przy tym za niewystarczające i nieadekwatne do potrzeb pełnego urzeczywistnienia modelu partnerstwa lokalnego.

#### B. Fundacje

Fundacje funkcjonują w oparciu o przepisy ustawy o fundacjach z 1984 r. Fundacja może zostać ustanowiona dla realizacji celów społecznie lub gospodarczo użytecznych. Posiada osobowość prawną, ma zatem charakter odrębnego podmiotu praw i obowiązków, a także możliwość samodzielnego dokonywania czynności prawnych w swoim imieniu oraz na własny rachunek. Osobowość prawną fundacja uzyskuje z chwilą wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego, któremu to wpisowi obligatoryjnie podlega.

Fundacja powoływana jest aktem założycielskim, wymagającym co do zasady zachowania formy aktu notarialnego. Podstawowym dokumentem kształtującym działalność fundacji jest jej statut, nadawany osobiście przez założyciela lub przez upoważnioną przez niego osobę fizyczną lub prawną. Przepis art. 5 ust. 1 ww. ustawy określa zakres statutu wskazując na określenie w nim nazwy, siedziby i majątku, celów, zasad, form i zakresu działalności, składu i organizacji zarządu, sposobu powoływania oraz obowiązków i uprawnień tego organu i jego członków. Ponadto statut może zawierać dodatkowe postanowienia.

Zgodnie z treścią art. 10 ww. ustawy, działalnością fundacji kieruje zarząd, który ponadto reprezentuje ją na zewnątrz. Brak jest ustawowych uregulowań o działalności jakichkolwiek innych organów fundacji. Mogą być one jednak przewidziane w statucie wraz z określeniem ich zadań i funkcji.

Z przedstawionego modelu fundacji w prawie polskim wyprowadzić należy uwagi dotyczące oceny możliwości wykorzystania tej formy prawnej dla realizacji partnerstwa lokalnego. Pierwszą zarysowującą się trudnością jest brak ustawowego organu, w którym uczestniczyć mogą wszyscy partnerzy, stanowiącego forum dyskusji, wymiany doświadczeń czy planowania działań. Zarząd dla zapewnienia swojej funkcjonalności musi być ze względów praktycznych ograniczony osobowo i przy większej liczbie partnerów, nie każdy z nich może mieć swojego przedstawiciela w tym organie. Niezbędne jest więc wykreowanie w treści statutu dodatkowego *quasi* organu, który skupiać będzie wszystkich partnerów wraz z określeniem jego zadań oraz celów. Niezbędne może być także wprowadzenie dodatkowo mechanizmów kontrolnych, na kształt rady nadzorczej.

Fundacja nie jest podmiotem korporacyjnym, mającym swoich członków, którzy mogą do niej przystąpić, ale ma charakter zakładowej osoby prawnej. Istotą fundacji jest zgromadzony majątek, który wykorzystywany jest na realizację celów założonych przez fundatora. Dołączanie kolejnych partnerów odbiegałoby w dalekim stopniu od ukształtowania modelowej fundacji. Konsekwencją powyższego wydaje się być także brak możliwości wprowadzenia składek członkowskich, albowiem byłyby one niezgodne z modelem fundacji jako organizacji nie skupiającej członków. Dodatkową wadą jest możliwość funkcjonowania fundacji bez udziału jednostki samorządu terytorialnego, co pozostaje sprzeczne z ideą partnerstwa.

Dostosowanie fundacji do potrzeb partnerstwa lokalnego, kierowałoby ją ku modelowi stowarzyszenia, co kreowałoby pozorność omawianej formy prawnej i jej fasadowość wobec rzeczywistego sposobu funkcjonowania tej osoby prawnej. Należy unikać takiej sytuacji.

WALORY	WADY
Osobowość prawna	Brak charakteru członkowskiego
Brak minimalnego poziomu środków majątkowych przy powoływaniu (nie dotyczy przypadku prowadzenia działalności gospodarczej)	Model fundacji odbiega od istoty partnerstwa – „pozorność” tej formy prawnej wobec niezbędnego statutowego uregulowania
Możliwość powołania przez osoby prawne	Brak możliwości wprowadzenia składek członkowskich
Wyszczególnienie fundacji jako organizacji pozarządowej w rozumieniu ustawy o pożytku publicznym i wolontariacie	Przy wprowadzeniu statutowego organu skupiającego wszystkich członków, fundacja mogłaby funkcjonować nawet po wystąpieniu jednostki samorządu terytorialnego z członkostwa w tym organie

### C. Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością

Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością jest jednym z dwóch rodzajów spółek kapitałowych znanych w polskim prawie handlowym, regulowana jest przepisami art. 151 - 300 k.s.h. Spółka ta posiada osobowość prawną, co odrywa ją od wchodzących w jej skład wspólników, statuuje ją jako niezależny podmiot praw i obowiązków. Omawiany typ spółki może być zawiązany w każdym celu prawnie dopuszczalnym – a więc nie tylko dla realizacji przedsięwzięć gospodarczych. Spółka posiada swoje organy stanowiące, zarządzające i kontrolne. Ma ona charakter korporacji, łączącej elementy osobowe i kapitałowe. Działa ona w oparciu o treść ustawy oraz umowy spółki, która zawiera szczegółowe rozwiązania dotyczące jej funkcjonowania.

Przy wykorzystaniu tej formy prawnej, partnerzy chcący działać w ramach partnerstwa, przystępowaliby do spółki jako wspólnicy, obejmując w niej udziały. Podstawą funkcjonowania spółki jest kapitał dzielący się na udziały należące do poszczególnych wspólników. Minimalna wysokość kapitału zakładowego wynosi 5000 zł, a jego wniesienie jest obliga-

toryjne. Zauważyć należy, że umowa spółki może przewidywać, że każdemu wspólnikowi przysługuje tylko jeden udział, co pozwala na urzeczywistnienie zasady równości partnerów, z zastrzeżeniem jednocześnie, że udziały te będą równe. Wpływać będzie to wprost na wartość każdego z udziałów, albowiem odnieść należy to do wysokości kapitału zakładowego oraz ilości wspólników. Zawarcie umowy spółki wymaga zachowania formy aktu notarialnego. Wymóg takiej formy obowiązuje także w przypadku wszelkich zmian umowy spółki, w tym przystąpienia nowego wspólnika. Wiąże się to z dodatkowymi kosztami oraz formalnościami.

Odrębnym zagadnieniem jest kwestia możliwości powoływania spółki przez jednostki samorządu terytorialnego oraz przystępowania do nich. W tym zakresie należy ocenić, że do spółki, która ma kreować partnerstwo lokalne nie będą znajdowały zastosowania ograniczenia z art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce komunalnej, z uwagi na wyjątek określony w art. 10 ust. 3 tej ustawy i możliwość kwalifikowania tej spółki jako ważnej dla rozwoju gminy. Obligatoryjnie natomiast w spółce będzie musiała zostać powołana rada nadzorcza, z uwagi na udział w niej jednostki samorządu terytorialnego, stosownie do brzmienia art. 10a ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej. Dodatkowo udział tego rodzaju podmiotu, wpływa na sposób powoływania zarządu spółki. Członków zarządu powołuje bowiem i odwołuje rada nadzorcza, zgodnie z treścią art. 10a ust. 6 ww. ustawy. Tym samym, to nie partnerzy lokalni mają możliwość wyboru zarządu, ale dokonują tego pośrednio – poprzez wybór rady nadzorczej.

Spółki prawa handlowego odbierane są powszechnie jako korporacje służące prowadzeniu działalności gospodarczej, stąd też spółka z ograniczoną odpowiedzialnością może być traktowana z nieufnością w przestrzeni ekonomii społecznej, choć jednocześnie pojawiają się już spółki w tej formie o charakterze *non profit*.

Należy wskazać, że w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością, jako odrębni wspólnicy nie mogą występować jednostki organizacyjne działające w ramach jednostek samorządu terytorialnego, takie jak np. MOPS.

WALORY	WADY
Osobowość prawna	Konieczność pokrycia udziałów przez wszystkich wspólników
Można ją zawiązać w każdym celu prawnie dopuszczalnym	Zapewnienie minimalnego kapitału (5000 zł)
Posiada konkretny kapitał dla realizacji założonych przedsięwzięć	Zmiany umowy (przystąpienie nowych wspólników) wymagają formy aktu notarialnego
Forma prawna, która może budzić zaufanie po stronie przedsiębiorców	Możliwy negatywny odbiór spółki działającej w obszarze partnerstwa i pomocy społecznej (spółki kojarzą się powszechnie z prowadzeniem działalności gospodarczej)
	Możliwa jest sytuacja, w której ze spółki wystąpi jednostka samorządu terytorialnego i sama spółka będzie kontynuować działalność, co przekreśli istotę partnerstwa
	Konieczność powołania rady nadzorczej oraz wybór zarządu spółki przez radę nadzorczą, a nie bezpośrednio przez wspólników
	Niemożliwość bycia wspólnikiem przez jednostki organizacyjne w ramach samorządu terytorialnego (np. MOPS)

#### D. Podsumowanie problematyki form prawnych

Zaprezentowane formy prawne – fundacja i spółka z ograniczoną odpowiedzialnością – odbiegają od potrzeb formy niezbędnej dla realizacji partnerstwa lokalnego i nie zostały zaprojektowane z myślą o takim ich wykorzystywaniu. Niedogodności lub wady w zaprezentowanych rozwiązaniach przekonują o konieczności wykreowania nowej formy prawnej, która eliminowałaby omówione wyżej trudności.

Działanie partnerstw w formie fundacji wiąże się obecnie z koniecznością wprowadzenia rozbudowanych dostosowań na poziomie statutu, które sytuują fundację daleko od jej modelowego ukształtowania wynikającego z obowiązujących przepisów prawa. Działanie natomiast w formie spółki kapitałowej wiąże się z licznymi utrudnieniami, które mogą skutecznie zniechęcać do ich zawierania. Należy jednakże wskazać, że w irlandzkim modelu partnerstw, to właśnie spółki handlowe są formą wybieraną jako płaszczyzna współpracy lokalnej.

#### E. Sposób powoływania zaprezentowanych podmiotów

##### a) Fundacja

Sposób powoływania fundacji regulowany jest przepisami ustawy o fundacjach. Podstawowym sposobem kreowania fundacji – który znajduje zastosowanie dla powoływania partnerstwa – jest złożenie oświadczenia woli o powołaniu fundacji przez fundatora lub kilku fundatorów. Oświadczenie to wymaga zachowania formy aktu notarialnego pod rygorem nieważności czynności, co wynika z treści art. 3 ust. 1 ww. ustawy. Fundator w składanym oświadczeniu wskazuje cel fundacji oraz środki majątkowe dla jego realizacji. Należy pamiętać, że w przypadku przewidzenia możliwości prowadzenia działalności gospodarczej przez fundację, środki na nią przeznaczone nie mogą być niższe niż 1000 zł. Jeżeli działalność taka nie ma być natomiast prowadzona, wówczas ustawa nie przewiduje żadnego minimalnego progu kapitału, w jaki fundacja ma być wyposażona. Powinien on pozostawać adekwatny do planowanych działań oraz zakresu zamierzeń. Złożenie powyższego oświadczenia woli przez wójta w imieniu gminy wymaga podjęcia uprzedniej uchwały przez radę gminy.

Niezbędnym etapem tworzenia fundacji jest przygotowanie i nadanie jej statutu. Obligatoryjne oraz fakultatywne elementy statutu wymienia art. 5 ust. 1 ww. ustawy – zostały one wymienione we wcześniejszej części niniejszego opracowania. Rekomendowaną praktyką jest nadanie statutu przez samego fundatora, choć może on odstąpić od osobistego działania w tym zakresie.

W przypadku fundacji – z uwagi na jej zakładowy, a nie korporacyjny charakter – nie ma miejsca przystępowanie do niej przez inne podmioty lub składanie deklaracji członkowskich.

Kolejnym krokiem jest przygotowanie wniosku o rejestrację fundacji, który składany jest do odpowiedniego wydziału gospodarczego sądu rejonowego, właściwego dla siedziby fundacji. Wniosek ten składany jest na urzędowym formularzu, który dostępny jest w siedzibie sądu, jak również na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości. Wniosek powinien zostać złożony w terminie 7 dni od powołania fundacji w akcie notarialnym. Wniosek podlega opłacie w wysokości 250 zł, a jeżeli fundacja ma prowadzić działalność gospodarczą – w wysokości 500 zł. W tym drugim przypadku, konieczne jest uiszczenie dodatkowo opłaty 100 zł za ogłoszenie w Monitorze Sądowym i Gospodarczym.

Fundacja uzyskuje osobowość prawną po dokonaniu jej wpisu do rejestru. Informacja o wpisie przesyłana jest przez sąd rejestrowy na wskazany we wniosku adres korespondencyjny.

##### b) Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością

Sposób powoływania spółki z ograniczoną odpowiedzialnością regulują przepisy Kodeksu spółek handlowych. Wymogi dla powstania spółki określa art. 163 k.s.h., który wskazuje na konieczność zawarcia umowy spółki, wniesienia przez wspólników wkładów na pokrycie całego kapitału zakładowego, wyboru zarządu i organów kontrolnych oraz dokonania wpisu do rejestru.

Podstawą dla powołania spółki jest zawarcie stosownej umowy, co musi nastąpić w formie aktu notarialnego pod rygorem nieważności. Dla potrzeb niniejszego pracowania pominięta jest kwestia możliwości powołania spółki przy wykorzystaniu wzorca umowy poprzez system teleinformatyczny. Z uwagi na istotę partnerstwa pominięte są także zagadnienia powoływania spółki jednoosobowej. Postanowienia umowy spółki z ograniczoną odpowiedzialnością zawarte są w art. 157 § 1 k.s.h. Należą do nich uregulowania w zakresie firmy i siedziby spółki, przedmiotu jej działalności, wysokości kapitału zakładowego, określenia dopuszczalności posiadania przez wspólników więcej niż jednego udziału, liczbę i wartość nominalną udziałów objętych przez poszczególnych wspólników, czas trwania spółki – jeżeli jest oznaczony. Należy zauważyć, że poszczególne przepisy kodeksu regulujące funkcjonowanie spółki odwołują się do możliwości uregulowania określonych kwestii w treści umowy. Takie postanowienia nie są obligatoryjne dla ważności umowy, ale wpływają na kształt i sposób funkcjonowania spółki. Z uwagi na powyższe, rekomendowane jest skorzystanie przy przygotowywaniu umowy spółki z fachowej pomocy prawnej. Z chwilą zawarcia umowy powstaje spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w organizacji. Jest ona odrębnym podmiotem prawa, ale pozbawionym osobowości prawnej. Reprezentowana jest przez zarząd lub pełnomocnika ustanowionego jednogłośnie uchwałą wspólników.

Należy podkreślić, że zgodnie z treścią art. 18 ust. 2 pkt 9) lit. f) ustawy o samorządzie gminnym, tworzenie i przystępowanie do spółek przez gminę stanowi wyłączną kompetencję rady gminy, która musi podjąć w tym zakresie stosowną uchwałę. Problematyka dopuszczalności udziału gminy w spółce, która ma stanowić formalno-prawną podstawę działania partnerstwa lokalnego, została omówiona we wcześniejszej części niniejszego opracowania, w nawiązaniu do uregulowań zawartych w ustawie o gospodarce komunalnej.

Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością podlega wpisowi do Krajowego Rejestru Sądowego przez sąd rejestrowy właściwy miejscowo dla siedziby spółki. Następuje on na podstawie wniosku, który składany jest przez zarząd. Wniosek składany jest na urzędowym formularzu i musi zostać podpisany przez wszystkich członków zarządu. Załącznikami do wniosku jest umowa spółki, oświadczenie o wniesieniu w całości wkładów na pokrycie kapitału zakładowego, uchwały o powołaniu osób do organów spółki – jeżeli nie wynika ono z treści samej umowy. Ponadto konieczne jest złożenie wzorów podpisów członków zarządu, a także wniosków o nadanie numeru NIP oraz REGON. Wniosek podlega opłacie w wysokości 500 zł oraz dodatkowo konieczne jest opłacenie ogłoszenia w Monitorze Sądowym i Gospodarczym w wysokości 100 zł.

Spółka uzyskuje osobowość prawną z chwilą wpisu do rejestru. O dokonany wpis zawiadamia sąd rejestrowy na podany we wniosku adres korespondencyjny.

<sup>1</sup> Raport z fazy diagnozy. Kondycja i dobre praktyki pomocy ludziom bezdomnym w sześciu obszarach: streetworking, praca socjalna, mieszkalnictwo i pomoc doraźna, partnerstwa lokalne, zdrowie, zatrudnienie i edukacja, red. Rafał Stenka, Gdańsk 2011, s. 32.



**STANDARDY  
W POMOCY**

Projekt systemowy „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej” zadanie nr 4 w zakresie standaryzacji pracy z bezdomnymi w tym: opracowanie modelu „Gminny Standard Wychodzenia z Bezdomności”

---

**Publikacja dystrybuowana bezpłatnie**

---

Publikacja współfinansowana przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

---



**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

**UNIA EUROPEJSKA**  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY

