

Uchwała z dnia 3 października 2003 r., III CZP 63/03

Sędzia SN Antoni Górski (przewodniczący)

Sędzia SN Iwona Koper

Sędzia SN Zbigniew Strus (sprawozdawca)

Sąd Najwyższy w sprawie z wniosku Gminy S. o dokonanie czynności notarialnej, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 3 października 2003 r., przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej Piotra Wiśniewskiego, zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy w Szczecinie postanowieniem z dnia 15 maja 2003 r.:

"Czy art. 46 ust. 1 i art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. Nr 142 poz. 1591 ze zm.) w brzmieniu nadanym im przez ustawę z dnia 20 czerwca 2001 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. 2002 r. Nr 113 ze zm.) wyklucza możliwość udzielenia przez wójta (burmistrza, prezydenta) pełnomocnictwa do składania oświadczeń woli w imieniu gminy w zakresie zarządu jej mieniem innym osobom na podstawie art. 31 powyższej ustawy oraz art. 96 k.c.?"

podjął uchwałę:

Przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jedn. tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591) w brzmieniu ustalonym ustawą z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. Nr 113, poz. 984) nie wyłączają możliwości złożenia oświadczenia woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem przez pełnomocnika gminy ustanowionego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Uzasadnienie

Sąd Okręgowy w Szczecinie powziął wątpliwości sformułowane w postanowieniu o przedstawieniu zagadnienia prawnego przy rozpoznawaniu

zażalenia Gminy S. na odmowę dokonania czynności notarialnej przez notariusza Dobrosławę K. W piśmie zawierającym odmowę sporządzenia aktu notarialnego zawierającego oświadczenie woli Prezydenta S. o ustanowieniu pełnomocnikiem wymienionego z imienia i nazwiska zastępcy dyrektora Wydziału Mienia Urzędu Miejskiego w S., umocowującego do samodzielnego składania oświadczeń woli w imieniu Gminy w zakresie zarządu jej mieniem, notariusz stwierdziła, że czynność taka byłaby sprzeczna z art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jedn. tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm. – dalej: "u.s.g.") w brzmieniu nadanym przez art. 43 ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. Nr 113, poz. 984) i niedopuszczalna na podstawie art. 81 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (jedn. tekst: Dz.U. z 2002 r. Nr 42, poz. 369 ze zm.).

Sąd Okręgowy przedstawił szczegółową argumentację przemawiającą na rzecz wykładni odnośnych przepisów dokonanej przez notariusza, a także argumentację przeciwną, wskazującą na możliwość samodzielnej reprezentacji gminy przez pełnomocnika w zakresie zarządu jej mieniem, i uznając, że nowe brzmienie przepisów art. 31, 46 i 47 u.s.g. budzi uzasadnione wątpliwości, przedstawił do rozstrzygnięcia przytoczone zagadnienie prawne.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wątpliwości dotyczące dopuszczalności ustanowienia dla gminy pełnomocnika umocowanego do samodzielnego działania w zakresie zarządu mieniem gminy występowały już pod rządami ustawy o samorządzie terytorialnym. W okresie obowiązywania przepisów statuujących kolegialną postać działania zarządu art. 31 stanowił, że wójt lub burmistrz organizują pracę zarządu, kierują bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentują ją na zewnątrz, natomiast według art. 46 ust. 1 i 2 u.s.g., oświadczenie woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem składali dwaj członkowie zarządu lub jeden członek zarządu i osoba upoważniona przez zarząd (pełnomocnik), jeżeli statut nie stanowił inaczej. Upoważnienie do składania jednoosobowo oświadczeń woli przez wójta mogło być udzielone przez zarząd tylko do czynności związanych z prowadzeniem bieżącej działalności gminy (art. 46 ust. 2).

Rozstrzygając zagadnienie, czy w świetle art. 46 ważne jest oświadczenie woli o wykonaniu przez zarząd gminy prawa pierwokupu złożone przez pełnomocnika, Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 6 stycznia 1992 r., III CZP 116/91 (OSNCP 1992,

nr 7-8, poz. 125) dopuścił taką możliwość stwierdzając m.in., że pełnomocnictwa mogą udzielić osoby, które same byłyby władne do dokonania czynności prawnej objętej pełnomocnictwem.

W wyroku z dnia 11 października 2001 r., II CKN 327/99 (nie publ.) Sąd Najwyższy rozstrzygał zagadnienie dopuszczalności udzielenia przez wójta pełnomocnictwa procesowego i potwierdził, że w ramach uprawnienia do reprezentowania gminy, przewidzianego w art. 31 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jedn. tekst: Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.), wójt lub burmistrz (także prezydent miasta) mógł ustanowić pełnomocnika procesowego gminy. Ze względu na ścisłe związki między pełnomocnictwem procesowym a czynnościami o skutkach materialnoprawnych (por. art. 91 pkt 4 k.p.c.), dotyczącymi również zarządu mieniem gminy, obydwie orzeczenia wskazują, że unormowanie zawarte w art. 46 u.s.g. nie wyczerpywało form działania gminy jako osoby prawnej w omawianym zakresie.

Zmiany dokonane ustawą z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta odnośnie do omawianego zagadnienia sprowadzają się do powierzenia wójtowi (również burmistrzowi i prezydentowi miasta – por. art. 11a ust. 2 u.s.g.) jednoosobowo funkcji zarządu (jako organu tej osoby prawnej) oraz zmian w art. 46 ust. 1. Według nowego brzmienia, oświadczenie woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem mogą składać: jednoosobowo – wójt lub na podstawie jego upoważnienia zastępca wójta, a kolegialnie – zastępca wójta z inną osobą, również na podstawie upoważnienie wójta.

Porównanie tekstu art. 46 ust. 1 sprzed i po zmianie dokonanej ustawą o bezpośrednim wyborze wójta wskazuje przede wszystkim na zmiany będące następstwem zastąpienia zarządu kolegiального jednoosobowym, które nie wnoszą istotnych elementów dotyczących rozstrzyganego zagadnienia. Nowością jest dopuszczenie jednoosobowej reprezentacji przez zastępcę wójta oraz wykreślenie w ust. 1 słowa „pełnomocnik” i konsekwentne określanie źródła umocowania innych osób niż wójt jako „upoważnienia” i wyłączenie regulacji statutowej.

W języku potocznym wyrazy "upoważnienie" i "pełnomocnictwo" stanowią synonimy, jednak w języku prawnym "pełnomocnictwo" ma samodzielne znaczenie, określające stosunek prawny oparty na oświadczeniu woli uprawniającym do dokonywania czynności prawnych przez pełnomocnika w imieniu mocodawcy; jest to pełnomocnictwo w rozumieniu art. 95 i 96 k.c. Zagadnieniem spornym pozostaje,

czy w pierwotnym brzmieniu art. 46 ust. 1 wyraz „pełnomocnik” był użyty w znaczeniu cywilistycznym. Ustawodawca wykazuje tu chwiejność; najpierw w art. 46 ust. 1 na pierwszym miejscu postawił wyraz „upoważnienie”, jak gdyby odcinał się od pojęć cywilistycznych, a w nawiasie wskazał jego synonim. Następnie, tworząc w 1998 r. nowe jednostki samorządu terytorialnego (powiat i województwo) dla uzasadnienia umocowania pracowników jednostek nieposiadających osobowości prawnej, w jednej ustawie użył wyrazu „pełnomocnik” (art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, jedn. tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.), w drugiej wyrazu „upoważnienie” (art. 48 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, jedn. tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.), a w ustawie o samorządzie gminnym, eliminując wyraz „pełnomocnik” w art. 46 ust. 1 pozostawił go w art. 47.

Z tego względu Sąd Najwyższy w składzie rozstrzygającym zagadnienie prawne uznaje, że art. 46 ust. 1 u.s.g. przed zmianą dokonaną w 2002 r., jak i po tej zmianie, wyrazem „upoważnienie” określa inną czynność niż przewidzianą w art. 95 k.c. Wyływa z tego wniosek, że treść wskazanego przepisu ustawy o samorządzie gminnym nie daje podstaw do uznania, iż jego zmiana dokonana ustawą o bezpośrednim wyborze wójta dezaktualizuje dotychczasowe stanowisko Sądu Najwyższego, dopuszczające działanie gminy nie tylko przez swoje organy, ale i przez pełnomocników ustanowionych oświadczeniem woli osób tworzących organ (*scil.* wójta, burmistrza, prezydenta miasta).

Zawodne byłoby też wnioskowanie o „woli ustawodawcy” jakoby zamierzającego – przez ograniczenie kręgu osób dopuszczonych do składania oświadczeń woli w imieniu gmin – do ograniczenia możliwości nadużyć przy zarządzaniu mieniem gminy. Takiemu mniemaniu przeczy możliwość upoważniania nieokreślonego kręgu „innych” osób współdziałających z zastępcą, określenia zakresu pełnomocnictwa i sankcja względnej nieważności umów dokonanych z jego przekroczeniem (art. 103 § 1 k.c.).

Przeciw dopuszczalności ustanowienia przez wójta, pełnomocnika umocowanego do jednoosobowego działania podnoszony jest argument odwołujący się do art. 17 i 18 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień Skarbu Państwa (Dz.U. Nr 106, poz. 493 ze zm.). Należy zgodzić się z zapatrywaniem, że przepisy te w sposób wyczerpujący normują reprezentację Skarbu Państwa w zakresie zarządu mieniem (*verba legis*: "w odniesieniu do

powierzonego im mienia"), jednak nie wyłączają one zastąpienia oświadczenia woli organu (*scil.* organu władzy publicznej) oświadczeniem pełnomocnika ustanowionego w wyniku zawarcia umowy zlecenia lub usług (art. 18 ust. 1). Nie można zatem bronić tezy o istnieniu reguły, w myśl której zarząd mieniem osób prawnych należących np. do sektora publicznego albo wręcz będących organami władzy publicznej musi być ustanowiony w odrębnej ustawie przy wyłączeniu rozwiązań cywilnoprawnych. Dodatkowo należy zwrócić uwagę na odrębność strukturalną Skarbu Państwa jako podmiotu prawa cywilnego, usprawiedliwiającą wydanie ustawy o zasadach wykonywania uprawnień.

Podnoszony bywa również argument niedopuszczalności przenoszenia kompetencji na inną osobę przez organ władzy publicznej. Z istnieniem takiej zasady należy się zgodzić, jednakże z uzupełnieniem, że nie wyłącza ona szczególnych rozwiązań ustawowych dopuszczających alternatywne określenie organu właściwego. Na podstawie przepisów ustawy o samorządzie gminnym jest oczywiste, że dopuszcza się „załatwianie spraw” przez inne organy (art. 39 ust. 4) ustanowione uchwałą rady gminy na podstawie art. 9 ust. 1 w związku z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 18 czerwca 2003 r., II CKN 215/01, II CKN 216/01, II CKN 217/01, nie publ.). Nie budzi przy tym wątpliwości, że pełnomocnik ustanowiony przez organ gminy i w granicach jego kompetencji nie staje się sam organem.

Wyjaśnienie kwestii związanych z ustrojem gminy jako osoby prawnej oraz sposobu jej działania przez swoje organy wymaga – stosownie do art. 35 i 38 k.c. – ustalenia mających zastosowanie „właściwych przepisów”. W rachubę wchodzi art. 31 i 46 ust. 1 u.s.g., natomiast – wbrew odmiennym zapatrywaniom przedstawionych przez Sąd Okręgowy – art. 47 u.s.g. należy pozostawić na uboczu, potrzebę jego wprowadzenia przesądzał bowiem brak podmiotowości prawnej tych jednostek oraz uczestniczenie ich w życiu gospodarczym. Wymagało to, zwłaszcza w okresie dychotomicznego podziału podmiotów prawnych, specjalnego unormowania, zapewniającego ważność czynności prawnych związanych z tą działalnością i ochronę prawną. Szczegółowa regulacja nie powinna wpływać na rozstrzygnięcie zasady działania mającej charakter ogólny.

Z art. 31 w nowym brzmieniu wynika ogólna kompetencja organu zarządzającego (wójta) do reprezentacji gminy na zewnątrz. W stosunkach cywilnoprawnych może on składać oświadczenia woli, w tym ustanawiać

pełnomocników do tych czynności, których mógłby sam dokonać jako organ w rozumieniu art. 38 k.c., a które byłyby bezpośrednio czynnościami gminy. W odniesieniu do czynności zarządu mieniem wójt z mocy przepisu szczególnego (art. 46 ust. 1) uzyskuje natomiast dodatkowe uprawnienia do wydawania upoważnień, z mocy których zakres reprezentacji gminy zostaje rozszerzony i obejmuje również czynności zastępcy wójta jednoosobowo albo łącznie z inną upoważnioną osobą.

Upoważnienia wydawane na podstawie tego przepisu mają charakter ustrojowy, zmieniają bowiem strukturę organu ustawowo umocowanego. Nie jest to zjawisko odosobnione w aktach normatywnych regulujących ustrój i działanie osób prawnych. Przykłady wypełniania norm blankietowych zawartych w art. 35 i 38 k.c. można dostrzec w przepisach art. 54 § 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (jedn. tekst: Dz.U. z 2003 r. Nr 188, poz. 1848) i art. 205 § 1 k.s.h. Nie można bronić tezy, że członek zarządu działający łącznie z pełnomocnikiem staje się przez to sam pełnomocnikiem, ani tezy, że czynność została dokonana jednocześnie przez organ i przez pełnomocnika, gdyż istota funkcji (składanie własnego oświadczenia woli w imieniu osoby albo oświadczenia samej osoby prawnej) oraz skutki braku umocowania (nieważność albo *negotium claudicans*) są doniosłe i zróżnicowane. Jeszcze wyraźniej występują one w przypadku łącznej reprezentacji spółki handlowej, gdy prokurent nieuprawniony do zbycia przedsiębiorstwa lub nieruchomości albo jej obciążenia (art. 1093 k.c.) w działaniu z członkiem zarządu nie podlega tym ograniczeniom. Rozwiązanie tych przykładowo podanych trudności wymaga przyjęcia jednolicie, że nawet osoba będąca pełnomocnikiem działająca wraz z członkiem zarządu (organu) albo zamiast tego organu (w razie jednoosobowego zarządu spółdzielni) w zakresie skutków uzyskuje status organu (działa jak organ) i składa oświadczenie woli danej osoby prawnej, a nie własne oświadczenie w jej imieniu. Odpowiada to głoszonym w piśmiennictwie zapatrywaniom wskazującym na istotne różnice między upoważnieniem przewidzianym m.in. w ustawie o samorządzie gminnym a pełnomocnictwem opartym na przepisach prawa cywilnego. Przyjmując takie rozróżnienie, należy udzielić przeczącej odpowiedzi na wątpliwość, czy art. 46 ust. 1 po zmianie dokonanej w 2002 r. określa w sposób wyczerpujący działanie gminy w zakresie zarządu mieniem przez przedstawicieli umocowanych oświadczeniem woli.

Z tych przyczyn Sąd Najwyższy na podstawie art. 390 k.p.c. oraz art. 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. Nr 240, poz. 2052) rozstrzygnął przedstawione zagadnienie, jak na wstępie.