

*Gerard Bieniek*

## **W sprawie reprezentacji gminy jako osoby prawnej**

1. Wejście w życie ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. Nr 113, poz. 984 z późn. zm.), a w szczególności dokonane zmiany przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) spowodowały pojawienie się w praktyce funkcjonowania gmin istotnych wątpliwości w zakresie ich reprezentacji. Dotyczy to przede wszystkim interpretacji przepisu art. 46 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który w aktualnym brzmieniu stanowi, że „oświadczenie woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem składa jednoosobowo wójt albo działający na podstawie jego upoważnienia zastępca wójta samodzielnie albo wraz z inną upoważnioną przez wójta osobą”. Z tym przepisem wiąże się art. 47 ust. 1 tej ustawy, w którym postanowiono, że „kierownicy jednostek organizacyjnych gminy nieposiadających osobowości prawnej działają jednoosobowo na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez wójta”.

Istotę powstałych na tym tle wątpliwości można sprowadzić do pytania: czy w aktualnym stanie prawnym do składania oświadczeń woli w zakresie zarządu mieniem gminy uprawnione są wyłącznie osoby wskazane w art. 46 ust. 1 i art. 47 ust. 1 ustawy, a w konsekwencji, czy przepisy te stoją na przeszkodzie do umocowania na podstawie przepisów kodeksu cywilnego innej osoby – nie wymienionej w ich treści – do składania oświadczeń woli w imieniu gminy.

W tym przedmiocie stanowiska są podzielone. Przeważa jednak – jak się wydaje – pogląd, że także w obowiązującym stanie prawnym nie ma

przeszkód, aby gmina jako osoba prawna, działając przez swój jednoosobowy organ wykonawczy (wójta, burmistrza, prezydenta miasta) udzieliła pełnomocnictwa do działania w jej imieniu zarówno osobom wskazanym wprost w art. 46 ust. 1 i 47 ust. 1 ustawy, jak i innym osobom, określając jednocześnie zakres umocowania takiego pełnomocnika. Osobiście broniłem dotychczas stanowiska przeciwnego, które nie było odosobnione. Nie sposób bowiem nie zauważyć, że treść art. 46 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uległa istotnej zmianie. Po pierwsze, na gruncie art. 46 ust. 1 ustawy w poprzednim brzmieniu sposób składania oświadczeń woli w imieniu gminy określono wprawdzie ustawowo, zastrzegając jednak, że statut może stanowić inaczej. Taka możliwość obecnie nie istnieje, gdyż reprezentację gminy określa wyłącznie ustawa. Po wtóre, przyjmując w poprzedniej ustawie reprezentację łączną (dwóch członków zarządu lub jeden członek zarządu i osoba upoważniona przez zarząd) nie wprowadzono żadnych ograniczeń podmiotowych odnośnie do osób, którym zarząd mógł udzielić upoważnienia (pełnomocnictwa). Takie ograniczenie może wynikać obecnie z przepisów art. 46 ust. 1 i 47 ust. 1 ustawy, skoro wyraźnie wskazano komu wójt może udzielić upoważnienia do składania oświadczeń woli (zastępca wójta jednoosobowo lub wraz z inną upoważnioną przez wójta osobą oraz jednoosobowo kierownik jednostki organizacyjnej bez osobowości prawnej). Takie uregulowanie może uzasadniać wniosek, że wprawdzie wójt może także obecnie udzielić upoważnienia innej osobie, jednakże może ona działać tylko łącznie z zastępcą wójta (wyjątkiem jest kierownik jednostki organizacyjnej gminy bez osobowości prawnej, o czym wyraźnie stanowi art. 47 ust. 1 ustawy). W konsekwencji można zasadnie utrzymywać, że takie unormowanie wyklucza możliwość udzielenia na podstawie przepisów kodeksu cywilnego przez wójta pełnomocnictwa do jednoosobowego składania oświadczeń woli w imieniu gminy innej osobie, niż to wynika z art. 46 ust. 1 i 47 ust. 1 ustawy, gdyż stanowiłoby to obejście przepisów prawa.

Nie można zaprzeczyć, że takie stanowisko odnośnie do stosowania art. 46 ust. 1 i art. 47 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w istotny sposób utrudnia funkcjonowanie gminy jako podmiotu prawa cywilnego w obrocie cywilnoprawnym. Ze szczególną ostrością trudności te ujawniają się w sferze gospodarowania nieruchomościami gminnymi przy wykorzystaniu umów prawa cywilnego (sprzedaży, zamiany, darowizny,

oddania w użytkowanie wieczyste, dzierżawy, najmu, użyczenia itp.). Te względy skłaniają do podjęcia szerszych rozważań dotyczących reprezentacji gminy w aktualnym stanie prawnym.

2. Punktem wyjścia musi być niewątpliwie przepis art. 2 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym gmina posiada osobowość prawną. Jak każda osoba prawna, gmina wyposażona jest w zdolność prawną i może mieć własne prawa i obowiązki. Zgodnie jednak z tradycją teorii prawa cywilnego, substratem osoby prawnej jest zawsze organizacja ludzka, bez której żadna osoba prawna nie mogłaby funkcjonować. Jeżeli zatem w obrocie cywilnoprawnym mogą działać tylko ludzie, to określony system prawny może ustanowić konwencję, na mocy której działania określonych ludzi, podjęte w określonych sytuacjach, liczą się w stosunkach prawnych jako działania osoby prawnej. Tak postąpił ustawodawca polski, stanowiąc w art. 38 k.c., że „osoba prawna działa przez swoje organy w sposób przewidziany w ustawie i w opartym na niej statucie”. Przepis ten wskazuje jednoznacznie, że ustawodawca polski przyjął tzw. teorię organów osoby prawnej. W myśl tej teorii, organ stanowi integralny składnik osobowości osoby prawnej, wyznaczony jej strukturą organizacyjną. W konsekwencji należy przyjąć, że człowiek może występować w roli organu, jeżeli:

a) struktura organizacyjna danej osoby prawnej przewiduje określony rodzaj organu z wyznaczeniem związanych z nim kompetencji lub sfery działania uznanych za działanie osoby prawnej;

b) nastąpi zgodne ze strukturą organizacyjną osoby prawnej powołanie lub wybór na to stanowisko;

c) osoba wybrana lub powołana na to stanowisko rzeczywiście działa w tym charakterze dla osoby prawnej.

Działanie organu osoby prawnej liczy się jako działanie jej samej, i to nie tylko w zakresie czynności prawnych, ale i innych działań. Z tego względu osoba prawna ponosi odpowiedzialność także za czyny niedozwolone (delikty) jej organu (art. 416 k.c.). W odróżnieniu od przedstawiciela (zarówno ustawowego, jak i pełnomocnika) organ nie występuje jako odrębna osoba. Nie jest więc tak, że skutki działania jednej osoby odnoszą się do sfery prawnej innej osoby, ponieważ gdy działa organ (jej piastun) uważa się, że działa sama osoba prawna. W konsekwencji, jeżeli

ktos bezpodstawnie, występując w roli organu osoby prawnej, zawiera umowę, to umowa taka nie wywołuje skutków prawnych, przy czym przepis art. 39 k.c. normuje ochronę interesów osób trzecich zawierających umowę z osobą fizyczną, występującą jako organ osoby prawnej wówczas, gdy:

- a) osoba ta nie jest w rzeczywistości organem bądź
- b) przekracza zakres uprawnień danego organu.

Istotne jest przy tym stanowisko Sądu Najwyższego zawarte w wyroku z dnia 12.12.1996 r. I CKN 22/96 (OSNC 1997, nr 6-7, poz. 75), w którym stwierdzono, że art. 103 k.c. (dotyczący potwierdzenia umowy) nie może również w drodze analogii znaleźć zastosowania w razie działania „falszywego organu” (art. 39 k.p.c.). W konsekwencji tego, skoro nie wchodzi w rachubę potwierdzenie umowy przez właściwy organ, to umowa od początku jest nieważna.

3. Z reguły osoba prawna ma więcej niż jeden organ. Jednak w stosunkach prawnych z innymi osobami (fizycznymi lub prawnymi) działa prawie zawsze jeden organ, nazwany w art. 41 k.c. „organem zarządzającym”.

Odnosząc te ogólne stwierdzenia związane z funkcjonowaniem osoby prawnej do gminy, należy stwierdzić, że zgodnie z art. 11a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, organami gminy są: rada gminy jako organ stanowiący i kontrolny (art. 15) oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta) jako „organ zarządzający” w rozumieniu art. 41 k.c. Zgodnie z art. 31 ustawy o samorządzie gminnym, wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz, zaś według przepisu art. 46 ust. 1 tej ustawy „oświadczenie woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem składa jednoosobowo wójt (...)”. W świetle tych przepisów nie budzi wątpliwości, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest organem zarządzającym (wykonawczym) gminy i reprezentuje ją w stosunkach prawnych z innymi osobami. Działania zatem – wójta jako organu – gminy uważa się za działania samej gminy jako osoby prawnej.

Na tle tych unormowań pojawia się jednak istotny problem, który sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy przepisy ustawy o samorządzie gminy przewidują możliwość „delegowania” uprawnień organu zarządzającego. Zagadnienie to rozważano już w poprzednim stanie prawnym, w szczególności na tle przepisu art. 46 ust. 1 ustawy w brzmieniu

sprzed nowelizacji. Przypomnijmy, że przepis ten stanowił, iż „oświadczenia woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem składają dwaj członkowie zarządu lub jeden członek i osoba upoważniona przez zarząd (pełnomocnik)...”. Przyjmowano wówczas, że „osoba upoważniona przez zarząd”, aczkolwiek nazwana pełnomocnikiem, w istocie nie jest pełnomocnikiem w rozumieniu przepisów kodeksu cywilnego, zaś owo upoważnienie (pełnomocnictwo) stanowi polecenie służbowe mające charakter administracyjnoprawny (tak S. Rudnicki, [w:] *Prawo obrotu nieruchomościami*, Warszawa 2001, s. 348; E. Gniewek, *Obrót nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi*, Kraków 1999, s. 94). Konsekwencje przyjęcia takiego poglądu są daleko idące. Po pierwsze, łączne działanie członka zarządu i osoby upoważnionej traktować należało jako działanie samej gminy, skoro osoby te występowały w charakterze organu gminy. Po drugie, jeśli owo upoważnienie przez zarząd gminy przewidywało uprawnienie do składania oświadczeń woli za gminę w zakresie czynności prawnych wymagających formy szczególnej (np. formy aktu notarialnego obowiązującej przy przenoszeniu własności nieruchomości), to wspomniane upoważnienie takiego wymogu nie musiało spełniać (przepis art. 99 k.c. nie miał zastosowania). Po trzecie, skoro działanie członka zarządu gminy wraz z osobą upoważnioną przez zarząd należało traktować na równi z działaniem organu gminy, to w konsekwencji nie byłoby przeszkód, aby osoby te udzieliły pełnomocnictwa – na podstawie przepisów kodeksu cywilnego – do składania oświadczeń woli w imieniu gminy, także jednoosobowo.

Jak to wyżej zaznaczono, pogląd ten był prezentowany na gruncie poprzedniego brzmienia przepisu art. 46 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Nie znajdował on jednak szerszego odzwierciedlenia w praktyce notarialnej, która od osoby upoważnionej przez zarząd wymagała pełnomocnictwa w formie aktu notarialnego, gdy oświadczenie woli składane za gminę dotyczyło czynności prawnej wymagającej formy szczególnej (aktu notarialnego). Powstaje pytanie, czy pogląd ten zachował aktualność na gruncie obecnego brzmienia art. 46 ust. 1 ustawy. Pozytywna odpowiedź zdaje się wynikać z niektórych niepublikowanych wypowiedzi. Zagadnienie to jest o tyle istotne, że uznanie prezentowanego wyżej poglądu za aktualny oznacza, iż działanie zastępcy wójta jednoosobowo albo wraz z inną osobą na podstawie upoważnienia wójta należałoby

nadal traktować na równi z działaniami organu wykonawczego gminy, a nie jako działania pełnomocników. W konsekwencji możliwość udzielenia przez gminę – na podstawie oświadczenia woli jej organu wykonawczego – pełnomocnictwa każdej innej osobie, w oparciu o przepisy kodeksu cywilnego, nie budziłaby żadnych wątpliwości. Gmina bowiem, jak każdy inny podmiot prawa cywilnego, może posługiwać się pełnomocnikami, chyba że sprzeciwia się temu wyraźny przepis ustawy lub właściwość czynności prawnej (art. 95 i 96 k.c.).

Rzecz jednak w tym, że aktualność tego poglądu budzi istotne wątpliwości.

4. Analiza przepisów ustawy o samorządzie gminnym, w szczególności tych, które odnoszą się do wójta, uzasadnia wnioski, że określenie pozycji prawnej wójta, który pełni różne funkcje i posiada różne uprawnienia i kompetencje w zależności od sfery działalności gminy, dalekie jest od precyzji. Wystarczy przecież wskazać, że wójt jest:

- a ) jednoosobowym organem ustrojowym gminy (art. 11a),
- b ) organem wykonawczym gminy (art. 26 ust. 1) reprezentującym ją na zewnątrz (art. 31),
- c ) jednoosobowym organem administracji publicznej w rozumieniu przepisów k.p.a. (art. 39),
- d ) jednoosobowym organem gminy składającym oświadczenie woli w zakresie zarządu mieniem (art. 46 ust. 1),
- e ) kierownikiem urzędu gminy, czyli kierownikiem zakładu pracy (art. 33 ust. 3).

Ustawodawca we wszystkich przepisach używa pojęcia „wójt” bez sprecyzowania praw i obowiązków zróżnicowanych dla różnych funkcji pełnionych przez wójta. Przeciwnie, podjęta próba określenia jego pozycji prawnej w zależności od pełnionej funkcji powoduje dalsze wątpliwości natury prawnej. Przykładowo, w art. 33 ust. 4 ustawy stwierdza się „wójt może powierzyć prowadzenie określonych spraw gminy w swoim imieniu zastępcy wójta lub sekretarzowi gminy”, w art. 39 ust. 2 ustawy postanowiono, że „wójt może upoważnić swoich zastępców lub innych pracowników urzędu gminy do wydawania decyzji administracyjnych, o których mowa w ust. 1, w imieniu wójta”, art. 46 ust. 1 mówi, że „oświadczenie woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem składa

jednoosobowo wójt albo działający na podstawie jego upoważnienia zastępcą wójta samodzielnie albo wraz z inną upoważnioną przez wójta osobą”, w art. 47 ust. 1 ustawy przyjęto, że kierownicy jednostek organizacyjnych gminy nieposiadających osobowości prawnej działają jednoosobowo na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez wójta”. W tej sytuacji uzasadniona wydaje się być propozycja, aby przy wykładni przepisów bezpośrednio lub pośrednio określających pozycję prawną wójta sięgać do ogólnych instytucji prawnych uregulowanych w tej dziedzinie prawa, z którą związana jest określona funkcja wójta.

Jeśli zatem, zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej wydaje wójt, o ile przepisy nie stanowią inaczej, to nie ulega wątpliwości, że wójt jest jednoosobowym organem administracji publicznej w rozumieniu przepisów postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 268a k.p.a., organ administracji publicznej może w formie pisemnej upoważnić pracowników kierowanej jednostki organizacyjnej do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń. Jak to wynika z postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 27.06.2001 r. II CKN 880/00 (OSNC 2002, nr 3, poz. 33), przepis art. 268 a k.p.a. reguluje tzw. pełnomocnictwo administracyjne. Do treści art. 268a k.p.a. nawiązuje zatem art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzając, że „wójt może upoważnić swoich zastępców lub innych pracowników urzędu gminy do wydawania decyzji administracyjnych, o których mowa w ust. 1, w imieniu wójta”. Uzasadniony jest zatem pogląd, że upoważnienie wójta, o którym mowa w tym przepisie, należy uznać za pełnomocnictwo administracyjne, przy czym może być ono udzielone zarówno zastępcy wójta, jak i każdemu innemu pracownikowi urzędu gminy. Wymaga ono formy pisemnej i określenia zakresu udzielonego upoważnienia (wydawanie decyzji, postanowień i zaświadczeń).

Podobnie należy określić pozycję prawną wójta jako kierownika urzędu gminy (art. 33 ust. 3). Jest to m.in. sfera prawa pracy, a zatem pracodawcą jest urząd gminy, zaś zgodnie z art. 3<sup>1</sup> kodeksu pracy, za pracodawcę będącego jednostką organizacyjną czynności z zakresu prawa pracy dokonuje osoba lub organ zarządzający tą jednostką albo inna wyznaczona do tego osoba. W tym m.in. kontekście należy, jak się wydaje,

interpretować przepis art. 33 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, w którym postanowiono, że wójt może powierzyć prowadzenie określonych spraw gminy w swoim imieniu zastępcy wójta lub sekretarzowi gminy. Oczywiście przepis art. 33 ust. 4 ustawy nie dotyczy tylko funkcjonowania urzędu gminy jako pracodawcy, ma on znacznie szerszy zasięg. Podstawowe znaczenie ma tu regulamin organizacyjny jako podstawowy dokument określający organizację i zasady funkcjonowania gminy. Powierzenie prowadzenia określonych spraw gminy – w imieniu wójta – zastępcy lub sekretarzowi gminy (o czym stanowi art. 33 ust. 4) oznacza z jednej strony, że katalog osób, którym może być powierzono to prowadzenie, jest określony, zaś z drugiej, iż owo „powierzenie” powinno znaleźć wyraz w tzw. zakresie czynności zastępcy wójta lub sekretarza gminy jako osób prowadzących (nadzorujących) określone sprawy gminy.

5. Pozycji prawnej wójta jako organu wykonawczego gminy w sferze cywilnoprawnej dotyczą przede wszystkim przepisy art. 31 i 46 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Przypomnijmy, że pierwszy z tych przepisów stanowi, że „wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz”, natomiast zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy „oświadczenie woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem składa jednoosobowo wójt albo działający na podstawie jego upoważnienia zastępca wójta samodzielnie albo wraz z inną upoważnioną przez wójta osobą”. Treść tych przepisów nasuwa przede wszystkim pytanie, jaka jest ich wzajemna relacja. Na tle poprzedniego stanu prawnego problem ten rozważał Sąd Najwyższy w niepublikowanym wyroku z dnia 11.10.2001 r. II CKN 327/99, stwierdzając, że na podstawie art. 31 ustawy wójt (burmistrz, prezydent miasta) uzyskał status reprezentanta gminy jako osoby prawnej i z mocy tego przepisu upoważniony jest do wyrażania woli gminy jako osoby prawnej. Przepis art. 46 ust. 1 ustawy (który w poprzednim brzmieniu przyjmował, że oświadczenia woli w zakresie zarządu mieniem składają dwaj członkowie zarządu lub jeden członek zarządu i osoba upoważniona przez zarząd) uznano za *lex specialis* w stosunku do art. 31 ustawy. W konsekwencji przyjęto, że art. 46 ust. 1 ustawy dotyczy tylko czynności prawnych podejmowanych w ramach zarządu mieniem, które wymagają wyrażenia woli na zewnątrz, a nie wszystkich czynności zewnętrznych, które mają aspekt majątkowy (np. wójt na podstawie art. 31



mógł ustanowić pełnomocnika procesowego gminy). Do tych rozważań należy dodać, że w poprzednim stanie prawnym organem wykonawczym gminy był kolegialny zarząd i w tym kontekście należy odczytać treść art. 31, na podstawie którego wójt uzyskał status przedstawiciela gminy.

W obecnym stanie prawnym określenie relacji między art. 31 i art. 46 ust 1 jest dość kłopotliwe, gdyż wójt już z mocy art. 31 ustawy uzyskał ogólną kompetencję do reprezentowania gminy, czyli składania oświadczeń woli w jej imieniu, także w zakresie zarządu mieniem. W istocie więc stwierdzenie w art. 46 ust. 1, że „oświadczenie woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem składa jednoosobowo wójt (...)” jest zbędne, gdyż takie upoważnienie wynika z art. 31 ustawy. Jeśli więc przepisowi art. 46 ust. 1 ustawy w powołanym fragmencie nadano taką treść, to co najwyżej można uznać, że jest to swoiste potwierdzenie kompetencji wójta do składania oświadczeń woli w imieniu gminy, także w zakresie zarządu mieniem gminy. W rezultacie można stwierdzić, że kompetencje wójta jako jednoosobowego organu wykonawczego gminy do składania oświadczeń woli w imieniu gminy, jako osoby prawnej, wynika z art. 31 ustawy o samorządzie gminnym. Oświadczenie woli wójta jako organu gminy należy uznawać, zgodnie z art. 38 k.c., za działanie samej gminy jako osoby prawnej. Należy przy tym zauważyć, że takie działanie wójta związane z przekazaniem na zewnątrz woli gminy (sfera zewnętrznej reprezentacji) należy odróżnić od sfery decyzyjnej, czyli procesu związanego z podejmowaniem aktu woli. W tym ostatnim procesie uczestniczą organy ustrojowe gminy, tj. rada gminy i wójt – zgodnie ze swoimi kompetencjami.

**6.** Jeżeli ustawowe upoważnienie wójta do składania oświadczeń woli w imieniu gminy, także w zakresie zarządu mieniem, wynika z treści art. 31 ustawy, to już z tego stwierdzenia wynikają określone konsekwencje. Po pierwsze, na podstawie tego przepisu tylko i wyłącznie wójt jako organ osoby prawnej jest wyrazicielem woli gminy na zewnątrz, zaś pozostałe osoby wymienione w art. 46 ust. 1 i art. 47 ustawy mogą być jedynie pełnomocnikami gminy, zgodnie z zakresem udzielonego przez wójta pełnomocnictwa. Na tle art. 31 ustawy nie ma podstaw do konstruowania tezy o możliwości swoistego delegowania uprawnień. Inną natomiast sprawą jest zakres pełnomocnictwa udzielonego przez wójta (o czym w dalszej części). Po wtóre, jeżeli na podstawie art. 31 ustawy wójt, jako

ustawowy przedstawiciel, ma prawo składać w imieniu gminy oświadczenia woli, to takim oświadczeniem woli jest udzielenie pełnomocnictwa. Udzielenie pełnomocnictwa następuje bowiem w drodze jednostronnej czynności prawnej, należy ono do grupy czynności upoważniających. Czynności takie wyznaczają innym podmiotom kompetencje do dokonania czynności prawnej konwencjonalnej ze skutkiem dla osoby udzielającej pełnomocnictwa. Taką osobą jest gmina udzielająca pełnomocnictwa w drodze oświadczenia woli, złożonego w jej imieniu przez wójta reprezentującego gminę na zewnątrz. Po trzecie, z przepisu art. 31 ustawy nie wynikają jakiegokolwiek ograniczenia podmiotowe w odniesieniu do osób, którym wójt może udzielić pełnomocnictwa do składania oświadczeń woli w imieniu gminy. Jeżeli bowiem z art. 31 ustawy wynika ustawowe upoważnienie wójta do reprezentowania gminy, czyli składania oświadczeń woli w imieniu gminy, w tym oświadczeń woli o udzieleniu pełnomocnictwa, to dla oceny tej funkcji wójta należy odwołać się do przepisów kodeksu cywilnego. W roli mocodawcy występuje oczywiście gmina jako osoba prawna, przy czym kompetencje do ustanowienia i odwołania pełnomocnika regulują przepisy ustawy o samorządzie gminnym. Te kompetencje ma wyłącznie wójt gminy, co wynika z przepisu art. 31 tej ustawy, skoro ma prawo reprezentować gminę, czyli składać oświadczenia woli, a takim oświadczeniem jest ustanowienie pełnomocnika. Z przepisów kodeksu cywilnego wynika zaś, że jedynie z zastrzeżeniem wyjątków w ustawie przewidzianych (np. art. 944 § 2 k.c. dot. sporządzenia i odwołania testamentu) albo wynikających z właściwości czynności prawnej (np. ze ściśle osobistego charakteru czynności) można dokonać czynności prawnej przez przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika. Z art. 100 k.c. wynika jedynie, że pełnomocnik musi mieć zdolność do czynności prawnych (co najmniej ograniczoną). Jedynie te ograniczenia obowiązują też w odniesieniu do gminy jako osoby prawnej i wójta jako organu mającego kompetencje do ustanawiania pełnomocników.

Powstaje zatem pytanie, jakie znaczenie ma art. 46 ust. 1 i art. 47 ustawy o samorządzie gminnym. Czy z tych przepisów nie wynika jednak ograniczenie wójta, jako organu gminy mającego kompetencje do ustanawiania pełnomocników gminy, do udzielania pełnomocnictw jedynie tym osobom, które są wymienione w tych przepisach? Rozważając ten

problem, należy mieć na uwadze następujące fakty: po pierwsze, nie jest uzasadniony pogląd, że art. 41 ust. 1 i 47 ustawy stanowią wyjątek od reguły wynikającej z art. 31 ustawy. Oznaczałoby to bowiem, że wójt na podstawie art. 31 mógłby udzielić pełnomocnictwa każdej osobie do dokonania czynności prawnej nie związanej z zarządzeniem mienia gminy, zaś na podstawie art. 46 ust. 1 i art. 47 ustawy jedynie osobom tam wymienionym do czynności prawnych dotyczących zarządu mieniem gminy. Takie określenie relacji między art. 31 i przepisami art. 46 ust. 1 oraz art. 47 ustawy nie znajduje uzasadnienia prawnego. Nie ma bowiem podstaw do tego, aby zakres stosowania art. 31 ustawy ograniczać w ten sposób, że stanowi on dla wójta kompetencję do ustanowienia pełnomocników gminy jedynie do czynności prawnych nie dotyczących zarządu mieniem. Rzecz w tym, że w szczególności przepis art. 46 ust. 1 ustawy jest zbędny w obecnym stanie prawnym. O ile bowiem przepis ten miał uzasadnienie w poprzednim stanie prawnym (organem wykonawczym gminy był przecież kolegialny zarząd, a wójt był tylko przewodniczącym zarządu i dlatego zarówno wójt, jak i pozostali członkowie zarządu musieli mieć ustawowe upoważnienie do składania oświadczeń woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem), o tyle obecnie ustawowe umocowanie wójta jako jednoosobowego organu do składania wszelkich oświadczeń woli w imieniu gminy wynika z art. 31 ustawy. Nie można zatem przepisu będącego swoistym *superfluum* ustawowym traktować jako wyjątku od zasady zawartej w art. 31 ustawy. Trudno byłoby też logicznie i racjonalnie uzasadniać, dlaczego wójt mógłby na podstawie art. 31 ustawy ustanowić dla gminy pełnomocnika bez jakichkolwiek ograniczeń co do osoby, zaś na podstawie art. 46 ust. 1 upoważnić jedynie podmioty tam wymienione.

Powyższe uwagi nie zawierają jednak odpowiedzi na pytanie, jakie wobec tego znaczenie przypisać treści art. 46 ust. 1 ustawy. Wychodząc z założenia, że jest to przepis „wewnątrzorganizacyjny” należy uznać, że stanowi on ustawowe zalecenia dla wójta, aby upoważnienie dla swojego zastępcy (do działania jednoosobowego lub łącznie z inną osobą) w zakresie treści tego upoważnienia określić tak, aby zastępca mógł dokonywać w imieniu gminy i ze skutkami bezpośrednio dla gminy czynności prawnych, które mógłby dokonać wójt jako organ gminy. Jest to więc kwestia zakresu upoważnienia. Należy jednak wyraźnie zastrzec, że zastępca wójta

(niezależnie od tego, czy działa samodzielnie, czy łącznie z inną osobą) zawsze występuje jako pełnomocnik gminy i jego działanie nie może być traktowane na równi z działaniem wójta jako organu (jest to istotne, choćby z uwagi na możliwość zastosowania art. 103 k.c., tj. potwierdzenia czynności przez organ). Upoważnienie udzielone następcy wójta winno być oceniane w kategoriach prawa cywilnego, skoro zarówno gmina, jak i wójt jako organ upoważniony do reprezentowania gminy, działają w sferze prawa cywilnego. W rachubę wchodzi więc pełnomocnictwa ogólne do czynności zwykłego zarządu oraz pełnomocnictwa rodzajowe i do poszczególnej czynności jako upoważniające do czynności przekraczającej zwykły zarząd (art. 98 k.c.).

7. W praktyce funkcjonowania gminy w obrocie cywilnoprawnym należy także zwrócić uwagę na następujące kwestie:

Po pierwsze, zgodnie z art. 106 k.c. pełnomocnik może ustanowić dla mocodawcy innych pełnomocników tylko wtedy, gdy umocowanie takie wynika z treści pełnomocnictwa, z ustawy lub ze stosunku prawnego będącego podstawą pełnomocnictwa. Z powyższego wynika, że wójt udzielając pełnomocnictwa może udzielić umocowania do ustanowienia dalszego pełnomocnictwa bez ograniczeń bądź z ograniczeniem o charakterze podmiotowym lub przedmiotowym.

Po wtóre, jeżeli pełnomocnictwo wymaga formy szczególnej (np. formy aktu notarialnego), to niezachowanie tej formy pełnomocnictwa nie powoduje nieważności umowy zawartej w formie aktu notarialnego, gdyż skutki nieważności dotyczą tylko samego pełnomocnictwa. Możliwe jest zatem potwierdzenie umowy umowy (art. 103 § 1 k.c.).

Po trzecie, zawarcie umowy bez umocowania względnie z przekroczeniem umocowania powoduje, że czynność prawna jest niezupełna i jej ważność zależy od potwierdzenia przez osobę, w imieniu której umowa została zawarta. W konkretnej sytuacji umowę potwierdza wójt. Natomiast czynność prawna jednostronna jest nieważna (art. 103 i 104 k.c.).

Po czwarte, przepis art. 105 k.c. reguluje skutki dokonania przez pełnomocnika czynności prawnej po wygaśnięciu umocowania, ale w granicach pierwotnego umocowania. Taka czynność prawna jest ważna, chyba że druga strona o wygaśnięciu umocowania wiedziała lub z łatwością mogła się dowiedzieć, co należy udowodnić.

**8. Konkludując, można stwierdzić, co następuje:**

Trudno uznać, aby przepisy ustawy o samorządzie gminnym w obecnym brzmieniu precyzyjnie regulowały kwestie prawne związane z udziałem gminy jako osoby prawnej w obrocie cywilnoprawnym. Źródłem powstałych rozbieżności interpretacyjnych, które sygnalizuje praktyka, są niewątpliwie mankamenty tej regulacji. Wykładnia przepisów nie może jednak prowadzić do piętrzenia przeszkód prawnych, które w istotny sposób utrudniają uczestnictwo gminy w tym obrocie, wszakże nie może to być wykładnia, której zasadnie można postawić zarzut wykładni *contra legem*. Jest niewątpliwie, że wójt, jako jednoosobowy organ wykonawczy gminy, uzyskał na podstawie art. 31 ustawy o samorządzie gminnym ustawową legitymację do reprezentowania gminy na zewnątrz.

Cywilnoprawnym przejawem uprawnienia do reprezentowania jest możliwość składania oświadczeń woli w imieniu gminy jako osoby prawnej, w tym zaś mieści się kompetencja tego organu do ustanawiania pełnomocników gminy. Przepis art. 31 ustawy nie określa kręgu osób, którym wójt może udzielić pełnomocnictwa, brakuje jednak uzasadnienia prawnego, aby przepis art. 46 ust. 1 ustawy traktować jako *lex specialis* w stosunku do normy art. 31. W konsekwencji wójt na podstawie art. 31 ustawy oraz art. 95 i 96 k.c. może udzielić pełnomocnictwa zarówno osobom wymienionym w art. 46 ust. 1 oraz art. 47 ustawy, jak i innym osobom. Taką możliwość dopuścił Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 6.01.1992 r. III CZP 116/91 (OSNCP 1992, nr 7-8, poz. 125) i brakuje przekonywających racji, aby aktualność tej uchwały kwestionować na gruncie obecnego brzmienia przepisów ustawy o samorządzie gminnym. Artykuł 46 ust. 1 ustawy, w istocie zbędny, można uznać jako normę o charakterze wewnątrzorganizacyjnym, adresowaną do wójta i dającą mu ustawową podstawę do szerokiego określenia zakresu pełnomocnictwa dla zastępcy, co jest zrozumiałe i uzasadnione. Jednakże zastępca wójta zawsze działa jako pełnomocnik gminy, a wójt może udzielić pełnomocnictwa (także do samodzielnego działania) innym osobom. Uczestnictwo gminy w obrocie cywilnoprawnym w pełni uzasadnia pogląd, że zarówno działanie wójta jako organu zarządzającego, jak i pełnomocników gminy należy oceniać na podstawie przepisów prawa cywilnego.