

Uchwała Nr 77/2009
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z 28 października 2009 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności Uchwały nr XLI/172/09 Rady Gminy
Malczyce z dnia 22 września 2009 r. w sprawie przyjęcia darowizny pieniężnej
na rzecz gminy

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu uchwala, co następuje:

§ 1

Stwierdza się nieważność Uchwały nr XLI/172/09 Rady Gminy Malczyce z dnia 22 września 2009 r. w sprawie przyjęcia darowizny pieniężnej na rzecz gminy, z powodu podjęcia jej bez podstawy prawnej przez organ stanowiący oraz ze względu na istotne naruszenie art. 31 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. tj. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.)

§ 2

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwały nr XLI/172/09 Rady Gminy Malczyce z dnia 22 września 2009 r. w sprawie przyjęcia darowizny pieniężnej na rzecz gminy, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej 5 października 2009 r.

Przedmiotową uchwałą organ stanowiący dokonał przyjęcia darowizny pieniężnej w kwocie 5.000 zł przekazanej przez Romana Ziomka zam. Chomiąża ul. Średzka 105 gmina Malczyce.

W § 2 rzeczony uchwały organ stanowiący stwierdził, iż otrzymana darowizna zwiększa dochody i wydatki w budżecie gminy z przeznaczeniem na pokrycie kosztów wykonania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obręb Chomiąża. Jako podstawy prawne przyjęcia przedmiotowej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt. 15 i art. 54 ust. 2 pkt. 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 pkt. g ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 203, poz. 1966 ze zm.).

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, zważyło co następuje.

Z tak podjętą uchwałą zgodzić się nie można ze względu na podjęcie jej w pierwszej kolejności bez podstawy prawnej upoważniającej organ stanowiący do przyjęcia darowizny od osoby fizycznej. Wskazane podstawy prawnej do jej podjęcia na jakie powołał się organ stanowiący Gminy Malczyce są nieadekwatne do regulacji tej uchwały. Artykuł 18 ust. 2 pkt. 15 ustawy o samorządzie gminnym odwołuje się do stanowienia w innych sprawach zastrzeżonych do kompetencji rady gminy. Żaden przepis szczególnie nie daje kompetencji organowi stanowiącemu do przyjmowania oświadczenia woli o dokonaniu darowizny na rzecz gminy przez osobę fizyczną. Wskazany również jako podstawa prawna do podjęcia niniejszej uchwały art. 54 ust. 2 pkt. 5 ustawy o samorządzie gminnym, wskazuje jedynie iż dochodem gminy może być między innymi darowizna. Również przywołany jako podstawa prawna do podjęcia tej uchwały art. 4 ust. 1 pkt. g ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego jest błędny ponieważ wskazuje on, iż źródłami dochodów własnych gminy są wpływy z podatków od spadków i darowizn. Wskazany więc przepis tej ustawy wskazuje na źródło dochodów obligatoryjnych gminy czyli udziału gminy w dochodach pochodzących z uiszczonych należności

publicznoprawnych w podatku od spadków i darowizn. Wyżej przywołane przepisy nie mogą być podstawą do podjęcia uchwały o przyjęciu darowizny przez Gminę od osoby fizycznej.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej wskazuje również na wkroczenie niniejszą uchwałą w kompetencje organu wykonawczego jakim jest wójt gminy w zakresie reprezentowania gminy na zewnątrz i składania oświadczeń woli. Zgodnie z art. 31 ustawy o samorządzie gminnym, Wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz, co z przyjętym w polskiej nauce prawa poglądem odróżnia prowadzenie spraw gminy od jej reprezentowania. Prowadzenie spraw gminy, podobnie jak np. prowadzenie spraw spółki, odnosi się do sfery stosunków wewnętrznych. Obejmuje akty zarządzania i kierowania, które są niezbędne dla funkcjonowania gminy i realizowania jej zadań. Prawo reprezentowania natomiast oznacza kompetencję do dokonywania w imieniu gminy czynności prawnych wobec osób trzecich ze skutkiem dla gminy (np. w postaci nabycia prawa lub zaciągnięcia zobowiązania) - por. S. Sołtyśński, A. Szajkowski, J. Szwaja: Kodeks handlowy. Komentarz, t. I, s. 601 i n.).

Jak podnosi się w doktrynie, ustawa nie określa też zakresu przysługującej wójtowi reprezentacji. W tej sytuacji należy przyjąć, że chodzi o reprezentację gminy zarówno w sferze publicznoprawnej (ustrojowej), jak i cywilnoprawnej, a w obrębie tej ostatniej uznać należy, iż prawo to rozciąga się i na czynności sądowe, i pozasądowe. Obejmuje więc postępowanie przed wszelkimi sądami (w tym również postępowanie sądowo-administracyjne oraz postępowanie przed sądem polubownym) i organami administracji w sprawach, w których stroną postępowania jest gmina (por. wyr. NSA z 21 VIII 1998 r., IV S.A. 1676/96), jak również postępowanie arbitrażowe w stosunkach międzynarodowych oraz wszelkie działania prawne związane ze składaniem oświadczeń woli (art. 46 ust. 1 u.sam.gmin.), jak w szczególności zawieranie i rozwiązywanie umów. Skuteczność działań wójta w tym ostatnim zakresie jest jednak w pewnych przypadkach uzależniona od kontrasygnaty czynności prawnej przez skarbnika gminy lub osoby przez niego upoważnionej. Zakres zastosowania art. 31 jest szerszy niż art. 46 ust. 1, a zatem pierwszy z tych przepisów należy stosować zawsze w przypadkach nie unormowanych w art. 46 ust. 1, czyli np. przy przyjmowaniu oświadczeń woli w imieniu gminy. Z treści z art. 888 § 1 Kodeksu cywilnego, który stanowi, iż "Przez umowę darowizny darczyńca zobowiązuje się do bezpłatnego świadczenia na rzecz obdarowanego kosztem swego majątku", wynika jednoznacznie, że dla dokonania skutecznej czynności zawarcia umowy darowizny konieczne są dwie strony umowy to jest darczyńca i obdarowany. Jak podnosi się w doktrynie, oświadczenie obu stron umowy darowizny nie musi być złożone równocześnie i co wynika z treści art. 890 § 1 Kodeksu cywilnego, w tej samej formie. W każdym jednak wypadku wcześniejsze musi być oświadczenie darczyńcy, zobowiązujące się do określonego świadczenia na rzecz obdarowanego. W braku jednoczesności oświadczeń obu stron, umowa dochodzi do skutku dopiero z chwilą złożenia oświadczenia o przyjęciu darowizny przez obdarowanego. Zwrócić jeszcze należy uwagę na brzmienie art. 890 § 1 kodeksu cywilnego, który stanowi, że oświadczenie darczyńcy powinno być złożone w formie aktu notarialnego. Jednakże umowa darowizny zawarta bez zachowania tej formy staje się ważna, jeżeli przyręczone świadczenie zostało spełnione. Oświadczenie obdarowanego powinno być złożone w zakresie przyjęcia darowizny zasadniczo w dowolnej formie, ale pod warunkiem, iż składa je organ uprawniony do reprezentowania gminy w stosunkach cywilnoprawnych jako osoby prawnej, co wynika z treści art. 31 ustawy o samorządzie gminnym. Kolegium pragnie również podkreślić, iż zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy jest organem stanowiącym i kontrolnym. Również z art. 18 ust. 2 tej ustawy nie wynika, iżby rada gminy posiadała zdolność prawną do reprezentowania gminy w stosunkach cywilnoprawnych i posiadała zdolność do przyjmowania oświadczeń woli darczyńcy.

Reasumując powyższe wywody należy stwierdzić, iż organ stanowiący Gminy Malczyce podejmując uchwałę o przyjęciu darowizny pochodzącej od osoby fizycznej w formie uchwały w rażący sposób wkroczył w kompetencję organu wykonawczego jakim jest wójt uprawniony na mocy art. 31 ustawy o samorządzie gminnym do reprezentowania gminy w stosunkach cywilnoprawnych na zewnątrz.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, orzekło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Radzie Gminy Malczyce przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Św. Mikołaja 78/79, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty doręczenia niniejszej uchwały.



Zastępca Przewodniczącego Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

/-/ Grażyna Kulikowska