



# Biel Judek i wspólnicy

Kancelaria Radców Prawnych  
spółka partnerska

Szczecin 13 kwietnia 2017 r.

Szanowna Pani

**Aleksandra Ciszevska**

Zastępca Dyrektora

Wydziału Gospodarki Komunalnej

i Ochrony Środowiska

Urzędu Miasta Szczecin

## Opinia prawna

W sprawie wydatkowania środków przez Rady Osiedli

**Stan faktyczny:**

Rady Osiedli jako jednostki pomocnicze Gminy Miasto Szczecin wydatkują środki związane z ich działalnością. W związku z powtarzającymi się przypadkami polegającymi na samodzielnym zaciąganiu zobowiązań finansowych przez Rady Osiedli tj. zleceniu wykonawcom usług dokonywanie zakupów bez uprzedniego zawarcia stosownej umowy przez dysponenta środków tj. Dyrektora Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska.

WGKIOŚ zwrócił się z prośbą o wydanie opinii prawnej dotyczącej sposobu i możliwości egzekwowania w ramach nadzoru nad jednostkami pomocniczymi przestrzegania przepisów i obowiązków statutowych przez członków Rad Osiedli.

W uzupełnieniu WGKIOŚ dodatkowo zwrócił się z pytaniem czy w przypadku, gdy faktura obejmująca wynagrodzenie za dane zlecenie wpłynie do Urzędu Miasta po terminie płatności, a umowa została zawarta przez Radę Osiedla, to odsetkami można obciążyć osobę zawierającą niniejszą umowę.

**Stan prawny:**

1. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2016 r. poz. 380 tekst jedn. z późn. zm.), zwana dalej Kodeksem cywilnym.
2. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168 z późn. zm.) zwana dalej ustawą o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.
3. Uchwała Rady Miasta Szczecina z dnia 14 grudnia 2004 r. nr XXX/598/04 w sprawie przyjęcia Statutu Miasta Szczecina
4. Uchwała nr XLIV/1291/14 Rady Miasta Szczecin z dnia 8 września 2014 r. w sprawie Statutu Osiedla Miejskiego Drzetowo – Grabowo – jako przykładowa uchwała w sprawie statutu osiedla – zwana dalej Statutami Osiedla.



Kancelaria Radców Prawnych Biel, Judek i wspólnicy

70-952 Szczecin, ul. Energetyków 3/4

tel. +48 (91) 431 67 80, tel./fax +48 (91) 484 18 46

1

fax +48 (91) 431 67 89

KRS 0000213012 REGON 812710109 NIP 8522423695

www.radcy.szczecin.pl e-mail: kancelaria@radcy.szczecin.pl

### Wywód opinii:

Wydatkowanie środków w związane jest najczęściej z zawarciem umowy, której przedmiotem jest pewne świadczenie. Do zawarcia umowy dochodzi przez złożenie stosownych oświadczeń woli. Zgodnie z § 42 ust. 1 Statutu Miasta rada jednostki pomocniczej decyduje o sposobie korzystania z mienia komunalnego przekazanego jednostce przez Prezydenta w celu prowadzenia podstawowej działalności statutowej oraz w związku z prowadzeniem przejętych od Miasta jego zadań. Jak stanowi ust.2 oświadczenia woli w imieniu Miasta w zakresie zarządu mieniem przekazywanym jednostce pomocniczej składają łącznie: członek zarządu jednostki pomocniczej i Prezydent lub upoważniona przez niego osoba, chyba że Prezydent upoważni przewodniczącego zarządu jednostki pomocniczej do jednoosobowego składania oświadczeń woli. Niniejsze kwestie uregulowane są również Statutach Osiedli. Zgodnie z § 36 ust. 1 oświadczenie woli w zakresie zwykłego zarządu przekazanym Osiedlu mieniem komunalnym składa Przewodniczący lub Wiceprzewodniczący wspólnie ze Skarbnikiem. Ze względu na zapis art. 48 ust. 1 Ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, iż jednostka pomocnicza zarządca i korzystca z mienia komunalnego oraz rozporządza dochodami z tego źródła w zakresie określonym w statucie, a statut ustala również zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą w zakresie przysługującego jej mienia, to, zgodnie z zaleceniem Ustawodawcy, należy stosować zapisy Statutu Miasta. Zgodnie z art. 43 mieniem komunalnym jest własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych gminnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw. Interpretując ww. przepisy należy zatem wskazać, że każde oświadczenie woli dokonywane w imieniu Gminy Miasto Szczecin, aby było zgodne z ustaloną reprezentacją musi być dokonywane przez Prezydenta Miasta, a w zakresie zarządu mieniem przekazanym jednostce pomocniczej, wraz z członkiem zarządu tej jednostki, chyba, że Prezydent upoważni przewodniczącego zarządu jednostki pomocniczej do jednoosobowego składania oświadczeń woli. Ponadto zgodnie z art. 46 ust. 3 jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika gminy (głównego księgowego budżetu) lub osoby przez niego upoważnionej.

Gmina Miasto Szczecin jest osobą prawną. Jak stanowi art. 35 Kodeksu cywilnego powstanie, ustój i ustanie osób prawnych określają właściwe przepisy; w wypadkach i w zakresie w przepisach tych przewidzianych organizację i sposób działania osoby prawnej reguluje także jej statut. Oznacza to, że skutki oświadczeń woli składanych przez organy Rad Osiedli powinny być oceniane w oparciu o właściwe przepisy oraz jej statut. W przypadku, gdy organy Rad Osiedli składają oświadczenia woli niezgodnie z uregulowaniami właściwych przepisów i Statutu Miasta – gdyż Gmina Miasto Szczecin jest osobą prawną, w imieniu której składane są oświadczenia – zastosowanie ma przepis art. 39 § 1 Kodeksu cywilnego, który stanowi, iż kto jako organ osoby prawnej zawarł umowę w jej imieniu nie będąc jej organem albo przekraczając zakres umocowania takiego organu, obowiązany jest do zwrotu tego, co otrzymał od drugiej strony w wykonaniu umowy, oraz do naprawienia szkody, którą druga strona poniosła przez to, że zawarła umowę nie wiedząc o braku umocowania. Zatem w przypadku przekroczenia umocowania przez organ Rady Osiedla nie dochodzi do zawarcia umowy z Gminą Miasto Szczecin, a osoba składająca oświadczenie zobowiązana jest do zwrotu tego co otrzymała i naprawienia szkody, którą przez to wyrządziła osobie trzeciej. Niniejsza sytuacja prawna niekiedy interpretowana jest przez orzecznictwo odmiennie. Jak wskazał Sąd Najwyższy w Wyroku z dnia 5 lipca 2007 r. sygn. akt. II CSK 162/07 (...) *Do czynności prawnych dokonanych z naruszeniem przepisów o właściwości i zakresie reprezentacji Skarbu Państwa stosuje się odpowiednio art. 103 § 1 i 2 k.c.(...)* Zatem zawarcie umowy przez organy Rady Osiedla mogą być potraktowane jako czynności, które określane jako bezskutecznie zawieszane. Zgodnie z art. 103 § 1 Kodeksu cywilnego jeżeli zawierający umowę jako



pełnomocnik nie ma umocowania albo przekroczy jego zakres, ważność umowy zależy od jej potwierdzenia przez osobę, w której imieniu umowa została zawarta, natomiast zgodnie z § 3 w braku potwierdzenia ten, kto zawarł umowę w cudzym imieniu, obowiązany jest do zwrotu tego, co otrzymał od drugiej strony w wykonaniu umowy, oraz do naprawienia szkody, którą druga strona poniosła przez to, że zawarła umowę nie wiedząc o braku umocowania lub o przekroczeniu jego zakresu.

Biorąc pod uwagę przykład z przesłaną fakturą obejmującą wynagrodzenie za świadczenie zlecone przez organ Rady Osiedla, to należy uznać, że albo nie doszło do zawarcia umowy z Gminą Miasto Szczecin i zapłata będzie należna od osoby zawierającej umowę, albo, uznając drugą interpretację za właściwą, należy nie potwierdzić niniejszej umowy, a skutek będzie analogiczny jak w pierwszym przypadku, albo umowę potwierdzić i należność zapłacić. Jeśli do zapłaty będą należne odsetki, to można pociągnąć do odpowiedzialności osobę działającą w imieniu Rady Osiedla na zasadach ogólnych, jeśli do opóźnienia doszło ze względu na jego zawinione działanie. On wówczas będzie zobowiązany do zapłaty Gminie Miasto Szczecin jako odszkodowania uiszczonych przez nią odsetek za opóźnienie.

Od kwestii reprezentacji należy odróżnić prowadzenie gospodarki finansowej. Zgodnie z § 34 ust. 1 Statutów Osiedla Rada Osiedla samodzielnie decyduje o wykorzystaniu środków finansowych wyodrębnionych w budżecie Miasta oraz środków finansowych, o których mowa w § 33. Jednakże w ust. 2 wyraźnie wskazano, iż dysponentem środków finansowych nie Rada Osiedla, tylko osoba wyznaczona do tego zadania w Urzędzie Miasta. Natomiast zgodnie z § 43 ust. 4 Statutu Miasta procedurę prowadzenia gospodarki finansowej jednostki pomocniczej określa Prezydent w formie zarządzenia. Prezydent Miasta wydał Zarządzenie nr 473/16 w sprawie procedury prowadzenia gospodarki finansowej Osiedli – jednostek pomocniczych Gminy Miasto Szczecin. Zgodnie z art. 15 Ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych. W przypadku zatem, gdyby członek organu Rady Osiedla skutecznie zawarł umowę – zaciągnął zobowiązanie – a nie miał do tego upoważnienia, naruszyłby tym samym dyscyplinę finansów publicznych i podlegałby odpowiedzialności.

#### Reasumując:

1. W przypadku zawarcia umowy przez Radę Osiedla w imieniu Gminy Miasto Szczecin niezgodnie z reprezentacją nie dochodzi do zawarcia skutecznej umowy. Wówczas za zobowiązanie odpowiedzialna jest osoba, która je zaciągnęła.
2. W przypadku skutecznego zawarcia umowy przez Gminę Miasto Szczecin, wskutek wykonania której została zgodnie z prawem wystawiona faktura, za zwłokę w zapłacie wynagrodzenia przez Gminę Miasto Szczecin, wobec Gminy Miasto Szczecin, odpowiada osoba będąca powołana do pełnienia funkcji w organie Rady Osiedla, jeśli do zwłoki doszło z przyczyn przez nią zawinionych.
3. W przypadku zatem, gdyby członek organu Rady Osiedla skutecznie zawarł umowę – zaciągnął zobowiązanie – a nie miał do tego upoważnienia, naruszyłby tym samym dyscyplinę finansów publicznych i podlegałby odpowiedzialności.
4. Egzekwowanie od Rad Osiedli działania z godnie z procedurami może polegać na działaniu zgodnie z prawem i wydatkowaniu środków w przypadku skutecznie zawartych umów z Gminą Miasto Szczecin.

Marek Śliwarczyk

RADCA PRAWNY