



WOJEWODA KUJAWSKO-POMORSKI

WNK.IV.DT 4131.16.2018



Pan  
Bolesław Szczechowski  
Przewodniczący  
Rady Gminy Łubianka

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR 58/2018

Na podstawie przepisu art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.)

#### stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVI/291/2018 Rady Gminy w Łubiance z dnia 23 kwietnia 2018 r. w sprawie powołania Komitetu Fundacyjnego Sztandaru Gminy Łubianka

#### Uzasadnienie

W dniu 23 kwietnia 2018 r. Rada Gminy Łubianka powołując się na przepisy art. 18 ust. 1 oraz art. 7 ust.1 pkt 18 ustawy o samorządzie gminnym podjęła uchwałę w sprawie powołania Komitetu Fundacyjnego Sztandaru Gminy Łubianka. Przedmiotowa uchwała została przesłana do Wojewody Kujawsko-Pomorskiego w trybie art. 90 ustawy o samorządzie gminnym 2 maja 2018 r. Stosownie do § 1 uchwały Rada powołała Komitet Fundacyjny Sztandaru Gminy Łubianka. Zgodnie z § 3 uchwały cele, zadania i zasady funkcjonowania Komitetu określa Regulamin Komitetu, stanowiący załącznik do uchwały. Wymieniona uchwała zawiera uzasadnienie, w którym na tle art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 21 grudnia 1978 r. o odznakach i mundurach (Dz.U. z 2016 r. poz. 38) wskazano, że 7 grudnia 2015 r. powstała Grupa Inicjatywna Fundacji Sztandaru Gminy Łubianka oraz zaplanowano na 5 listopada 2018 r. nadanie sztandaru dla Gminy. Zawiera ono wzmiankę, że posiadanie sztandaru z inicjatywy społecznej zasługuje na najwyższe uznanie.

W dniu 2 maja 2018 r. wpłynęło także pismo Wójta Gminy Łubianka, w którym zakwestionowana została legalność przedmiotowej uchwały. Wójt wskazał, że wszelkie czynności związane z projektowaniem, wyborem wykonawcy i finansowaniem sztandaru jako działania wykonawcze są zastrzeżone zgodnie z art. 30 ustawy o samorządzie gminnym do kompetencji wójta. W tym zakresie w ocenie Wójta Rada Gminy nie miała podstawy prawnej do przekazania tych kompetencji Komitetowi Fundacyjnemu. Rada gminy nie może podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej, gdyż byłoby to naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze. Powołała się w tym zakresie na wyrok NSA z 25 października 1999 r. sygn. akt I SA/Ka 1628/99. Wójt

562

zwrócił również uwagę, że wprowadzenie solidarnej odpowiedzialności członków Komitetu Fundacyjnego Sztandaru Gminy Łubianka za realizację celów określonych w pkt 1 Regulaminu przez Radę Gminy w Łubiance jest pozbawione podstawy prawnej, gdyż odpowiedzialność solidarna jest instytucją prawa cywilnego związaną z wykonywaniem zobowiązań a nie instytucją prawa ustrojowego.

Przewodniczący Rady Gminy Łubianka odnosząc się do powyższego stanowiska Wójta Gminy Łubianka skierował do Wojewody Kujawsko-Pomorskiego oraz do Dyrektora Biura ds. Obsługi Delegatury w Toruniu Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy pismo z 21.05.2018 r., doręczone w tym samym dniu w Delegaturze w Toruniu Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy. W piśmie wskazano na rozgoryczenie spowodowane działaniem Wójta Gminy Łubianka, który w ocenie autora blokuje kolejną inicjatywę obywatelską. Wskazano w nim, że mieszkańcy Gminy Łubianka od 3 lat proszą Wójta o ustanowienie sztandaru. Jest to ważna i prestiżowa sprawa. Działania spotykają się z oporem ze strony władz gminy. Na potwierdzenie tego stanowiska przedstawione zostały począwszy od 19 października 2015 r. okoliczności związane z zamiarem ufundowania przez społeczność Gminy Łubianka sztandaru Gminy Łubianka, które doprowadziły do podjęcia przedmiotowej uchwały.

Zawiadomieniem z 21 maja 2017 r. znak WNK.DT.IV.4131.26.2018 Wojewoda Kujawsko-Pomorski wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały.

W odpowiedzi Przewodniczący Rady Gminy Łubianka w piśmie z 25 maja 2018 r. wyraził stanowisko, według którego uchwała Nr ~~XXXVI~~/291/2018 Rady Gminy w Łubiance z dnia 23 kwietnia 2018 r. w sprawie powołania Komitetu Fundacyjnego Sztandaru Gminy Łubianka nie narusza obowiązujących przepisów prawa i jest z nim zgodna. Przewodniczący Rady Gminy Łubianka wniósł o odmowę stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały. Na potwierdzenie wskazanego stanowiska w uzasadnieniu podkreślił, że najistotniejsze kompetencje wykonawcze wójta gminy wynikające z art. 30 ustawy o samorządzie gminnym w konkretnym przypadku nie zostały naruszone. Wskazany przez Wójta Gminy Łubianka wyrok odnosi się do procedury udzielania zamówień publicznych i zapadł na gruncie stanu faktycznego, w którym Rada Gminy w drodze uchwały podjęła próbę ingerencji w kompetencje organu wykonawczego - w wyroku - zarządu gminy, które to kompetencje wyraźnie zostały określone w ustawie prawo zamówień publicznych. W tych warunkach nie powinien on mieć zastosowania w sprawie. Odnosząc się do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy uznano, iż również przywoływanie stwierdzeń w nim zawartych należy uznać za chybione, bowiem nie mają one odniesienia do niniejszej sprawy. Dotyczą one, podobnie jak w wyroku w NSA kwestii ściśle określonych w ustawach, które rada gminy próbowała zmieniać, co nie miało miejsca w niniejszej sprawie. Nie podzielono też twierdzeń jakoby uchwała naruszała art. 3 ustawy o odznakach i mundurach. Zgodnie z tym przepisem jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać, w drodze uchwały organu stanowiącego danej jednostki, własne herby, flagi, emblematy, insygnia i inne symbole. Wykładnia językowa tego przepisu prowadzi do jasnego wniosku, że to w zakresie kompetencji rady gminy leży decyzja w przedmiocie ustanowienia dla gminy jej insygniów. W przepisie wprost podkreślono, że decyzja w tym przedmiocie zapada w drodze uchwały. Wójt jako organ wykonawczy nie posiada kompetencji do podejmowania uchwał, bowiem

te, jako akt prawa miejscowego są podejmowane przez organy uchwałodawcze - w tym przypadku przez radę gminy. Skoro zatem to rada gminy jest władna podjąć uchwałę w zakresie nadania gminie insygniów to tym bardziej jest władna określić sposób w jaki te insygnia zostaną zaprojektowane i wykonane. Zwrócono też uwagę, że nie może zostać pominięty cały kontekst i szereg wydarzeń jakie miały miejsce w związku z inicjatywą ustanowienia symboli Gminy Łubianka, w szczególności sztandaru. Inicjatywa nadania sztandaru gminie pojawiła się już w 2015 roku, jednakże pomimo licznych zapewnień organu wykonawczego, nigdy nie została ona urzeczywistniona. W roku jubileuszowym 100-lecia odzyskania przez Polskę niepodległości, inicjatywa ta nabrała nowego wymiaru, a determinacja jej realizacji znacznie wzrosła. Pomimo jednak licznych propozycji kierowanych do organu wykonawczego, zarówno przez Radnych Rady Gminy Łubianka, jak też przez przedstawicieli grupy inicjatywnej z 2015 roku nie znaleziono płaszczyzny porozumienia pomiędzy organem wykonawczym - Wójtem, a Radą Gminy Łubianka. Pierwotne założenie było takie, żeby Wójt Gminy Łubianka byłby również członkiem przedmiotowego Komitetu, jednakże nie wyraził on na to zgody.

Analiza treści uchwały Nr XXXVI/291/2018 Rady Gminy w Łubiance z dnia 23 kwietnia 2018 r. w sprawie powołania Komitetu Fundacyjnego Sztandaru Gminy Łubianka oraz jej uzasadnienia prowadzi do wniosku, że została ona podjęta sprzecznie z art. 9, art. 15, art. 18 ust. 1, art. 30 ustawy o samorządzie gminnym, art. 3 ustawy z dnia 21 grudnia 1978 r. o odznakach i mundurach. Wynika to z następujących przyczyn.

Jak wynika z § 1 uchwały Rada Gminy Łubianka powołała Komitet Fundacyjny Sztandaru Gminy Łubianka. Rada nie podała jaką formę organizacyjną nadała Komitetowi. W załączniku do uchwały zatytułowanym Regulamin Komitetu Fundacyjnego Sztandaru Gminy Łubianka ograniczyła się do podania celów, zadań i zasad funkcjonowania Komitetu. Zostały one sprowadzone do:

- „a. promocji idei ufundowania sztandaru dla Gminy Łubianka wśród mieszkańców Gminy Łubianka, przedsiębiorców, instytucji, osób pełniących funkcje publiczne, sympatyków i przyjaciół Gminy,
- b. zgromadzenia funduszy koniecznych do ufundowania sztandaru Gminy Łubianka,
- c. opracowania projektu sztandaru,
- d. wyboru wykonawcy sztandaru,
- e. zapewnienia prawidłowego uhonorowania fundatorów sztandaru, w szczególności poprzez wykonanie gwoździ fundacyjnych lub wystawienie dyplomów honorowych; szczegółowe zasady uhonorowania fundatorów, Komitet określi w odrębnym regulaminie,
- f. wyboru rodziców chrzestnych sztandaru,
- g. zorganizowania, wspólnie z organami Gminy Łubianka uroczystości przekazania sztandaru,
- f. uczestniczenia w ceremonii przekazania sztandaru.”.

W pozostałych punktach Regulaminu określony został tryb działania Komitetu oraz ustanowiono odpowiedzialność solidarną członków Komitetu za realizację celów określonych w punkcie 1.

W myśl art. 3 ustawy o odznakach i mundurach:

„1. Jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać, w drodze uchwały organu stanowiącego danej jednostki, własne herby, flagi, emblematy oraz insygnia i inne symbole.

2. Wzory symboli, o których mowa w ust. 1, ustanawiane są w zgodzie z zasadami heraldyki, weksylologii i miejscową tradycją historyczną.

3. Wzory symboli, o których mowa w ust. 1, wymagają zaopiniowania przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

4. Opinia, o której mowa w ust. 3, wydawana jest w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia wniosku o jej wydanie.”

Jak wynika z ust. 1 wskazanego przepisu ustanawianie własnych herbów, flag, emblematów oraz insygniów i innych symboli należy do zadań jednostek samorządu terytorialnego. Są to odznaki w rozumieniu art. 1 wymienionej ustawy. Należy także do nich sztandar gminy. Zważywszy, że ustanowienie sztandaru jest zadaniem jednostki samorządu terytorialnego ustawodawca nałożył wymóg aby wszelkie czynności związane z tym zadaniem były wykonywane przez tą jednostkę a więc przez jej organy. Ustanowienie sztandaru następuje w formie uchwały. Ustawodawca w cytowanym przepisie nie podał jako uchwały formy czynności merytorycznych o charakterze wykonawczym, zmierzających do ustanowienia sztandaru jak też nie upoważnił organu stanowiącego i kontrolnego do ich wykonywania. W związku z powyższym w konkretnym przypadku mają zastosowanie przepisy ustawy o samorządzie gminnym.

W myśl art. 30 ust. 1 wymienionej wyżej ustawy wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. W świetle wymienionego przepisu wykonywanie zadań gminy należy do kompetencji wójta. Stosownie do art. 9 ustawy w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne. Z kolei stosownie do art. 15 ustawy organem stanowiącym i kontrolnym w gminie jest rada gminy. Zatem ustawa o samorządzie gminnym w świetle art. 9 nie upoważnia rady gminy do tworzenia innego podmiotu lub podmiotów aniżeli jej jednostki organizacyjne. Biorąc pod uwagę, że Rada Gminy Łubianka w celu wykonywania swojego zadania przedmiotową uchwałą nie powołała jednostki organizacyjnej lecz ciało społeczne o nieokreślonej formie organizacyjnej jakim jest Komitet Fundacyjny Sztandaru Gminy Łubianka należy stwierdzić, że przedmiotowa uchwała została podjęta z rażącym naruszeniem art. 9 ustawy o samorządzie gminnym.

Uchwała została wydana także z rażącym naruszeniem z art. 3 ust. 1 ustawy o odznakach i mundurach albowiem na tle tego przepisu rola rady gminy sprowadza się do ustanowienia w drodze uchwały odznak, w tym sztandaru bez możliwości kreowania na etapie przygotowywania projektu sztandaru oraz ustalania źródła finansowania przez gminę tego zadania ustawowego dodatkowych podmiotów, w tym ciał społecznych i przypisywania im zadań ustawowych do wykonania.

Zadanie gminy związane z ustanowieniem sztandaru stosownie do powołanego art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym należy do kompetencji organu wykonawczego, którym jest wójt. Zarówno w wyroku NSA z dnia 25 października 1999 r. sygn. akt I SA/Ka 1628/99 jak i wyroku WSA w Bydgoszczy z dnia 2 lipca 2008 r., II SA/Bd 345/08, sądy te podkreśliły, że „ustanowione w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym domniemanie właściwości rady we "wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania

gminy" należy rozumieć w taki sposób, że rada jako organ o charakterze kolegiальnym i wieloosobowym może podejmować działania związane ze stanowieniem (art. 15 ust. 1 cyt. ustawy) lub kontrolą (art. 18 a ust. 1 cyt. ustawy). Nie może natomiast podejmować czynności, które należą do organu wykonawczego.”. Jakkolwiek w przepisie art. 3 ust. 1 ustawy o odznakach i mundurach nie ma mowy wprost o czynnościach organu wykonawczego to jednak stanowisko to znajduje w pełni zastosowanie w niniejszej sprawie na tle przywoływanych wyroków skoro organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie został upoważniony do podejmowania czynności wykonawczych.

W konkretnym przypadku Rada Gminy Łubianka biorąc pod uwagę, że w jej ocenie brak jest możliwości wyegzekwowania od Wójta Gminy Łubianka wszczęcia procedury umożliwiającej ustanowienie sztandaru powołując się na art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym przejęła bez podstaw prawnych jego kompetencje wykonawcze nakładając jednocześnie na wspomniany Komitet Fundacyjny określone zadania, w tym w zakresie sfinansowania sztandaru, opracowania projektu sztandaru i wyboru wykonawcy sztandaru.

W tych warunkach przedmiotowa uchwał została wydana z rażącym naruszeniem art. 18 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym. Ponadto wykonując zadanie ustawowe nie bacząc na obowiązek ich realizacji przez gminę zadecydowała o jego wykonaniu przez bliżej nieokreślony podmiot, nie będący organem gminy oraz nie wchodzący w strukturę jednostek organizacyjnych Gminy Łubianka.


Należy nadmienić, że rola komitetu fundacyjnego jako ciała społecznego, które powinno się ukonstytuować według własnych reguł poza organami gminy może się sprowadzać co najwyżej do promocji idei ufundowania sztandaru a następnie do ewentualnego wspierania działań gminy, w tym do wspierania budżetu gminy.

Przedmiotowa uchwał została wydana także z rażącym naruszeniem art. 30 ustawy o samorządzie gminnym, przejęła bowiem kompetencje wykonawcze wójta wynikające z tego przepisu.

Odnosnie przedstawionego w odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu przedmiotowego postępowania oraz w piśmie z dnia 21 maja 2018 r włączonym do akt kontekstu i szeregu wydarzeń jakie miały miejsce od 2015 r. w związku z inicjatywą ustanowienia symboli Gminy Łubianka należy wskazać, że organ nadzoru w świetle art. 85 ustawy o samorządzie gminnym nie jest upoważniony do oceny uchwały z punktu widzenia celowości jej podjęcia.

Wskazane wyżej rażące naruszenia prawa skutkują stwierdzeniem nieważności uchwały Nr XXXVI/291/2018 Rady Gminy w Łubiance z dnia 23 kwietnia 2018 r. w sprawie powołania Komitetu Fundacyjnego Sztandaru Gminy Łubianka w całości, stosownie do treści art. 91 ustawy o samorządzie gminnym.

Na powyższe rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

wz. Wojewody Kujawsko-Pomorskiego  
  
 Józef Kamiński  
 Wicewojewoda