

Sygn. akt II SA/Ke 34/09

W Y R O K

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 lutego 2009r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Beata Ziomek
Sędziowie	Sędzia WSA Renata Detka Sędzia WSA Jacek Kuza (spr.)
Protokolant	Starszy sekretarz sądowy Sebastian Styczeń

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 25 lutego 2009r.

sprawy ze skargi Powiatu Starachowickiego

na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Świętokrzyskiego

z dnia 8 grudnia 2008r. znak: NK.I-911/150/2008

w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały Powiatu Starachowickiego w sprawie ustanowienia sztandaru

oddala skargę.

UZASADNIENIE

Zaskarżonym rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 8 grudnia 2008 r. Wojewoda Świętokrzyski stwierdził nieważność uchwały Rady Powiatu w Starachowicach z dnia 7 listopada 2008 r. w sprawie ustanowienia sztandaru Powiatu Starachowickiego.

W uzasadnieniu zaskarżonego rozstrzygnięcia wojewoda przytoczył treść przepisów art. 3 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 grudnia 1978 r. o odznakach i mundurach (Dz. U. Nr 31/78 poz. 130 ze zm.). Z przepisu tego wysnuł wniosek, że zaopiniowaniu przez właściwy organ podlegają wzory ustanowionych symboli, nie zaś poszczególne elementy zastosowane w ich projektach. Ponadto uzyskanie opinii o wzorze sztandaru powinno nastąpić przed podjęciem przez Radę Powiatu uchwały w sprawie jego ustanowienia, zaś brak zachowania wymaganego trybu powoduje, że uchwała narusza prawo. W konkluzji Wojewoda stwierdził, że ponieważ w zakreślonym terminie Rada Powiatu Starachowickiego nie wykazała, aby podjęcie uchwały w sprawie ustanowienia sztandaru Powiatu Starachowickiego zostało poprzedzone uzyskaniem wymaganej opinii, uzasadnione jest stwierdzenie nieważności tej uchwały w całości. W podstawie prawnej takiego rozstrzygnięcia Wojewoda powołał art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr 142/01 poz. 1592 ze zm.). W rozstrzygnięciu tym znalazło się również pouczenie o sposobie i terminie jego zaskarżenia do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach.

W skardze na powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Świętokrzyskiego, Powiat Starachowicki wniósł o jego uchylenie.

Skarżący zarzucił naruszenie przepisu art. 3 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 21 grudnia 1978 r. o odznakach i mundurach przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie. Zdaniem skarżącego ustawa o odznakach i mundurach nie posługuje się pojęciem sztandar, skąd wynika brak konieczności ubiegania się o opinię w niniejszej sprawie. Poza tym ustanowiony sztandar jest pochodną prawnie usankcjonowanego godła państwowego oraz przyjętego uchwałą Rady Powiatu w Starachowicach z dnia 23 listopada 2000 r. herbu Powiatu Starachowickiego. Tak zaprojektowany sztandar nie wnosi więc żadnych nowych elementów heraldycznych (herb powiatu, godło państwowe), które nie byłyby uprzednio

opiniowane przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Do ustanowienia tego sztandaru nie ma więc zastosowania przepis art. 3 ust. 3 i 4 ustawy o odznakach i mundurach.

Skarżący powołał się również na fakt, że sztandar dla Powiatu Starachowickiego został ufundowany przez społeczeństwo powiatu. W powszechnym odczuciu ofiarodawców, którzy kierowali się szlachetną pobudką oraz wolą uświetnienia dziesięciolecia Powiatu Starachowickiego, niezrozumiałą i trudną do akceptacji jest informacja o stwierdzeniu nieważności uchwały Rady Powiatu o ustanowieniu sztandaru, z powodu drugorzędnych - dla ofiarodawców - problemów proceduralnych.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda Świętokrzyski wniósł o jej oddalenie podtrzymując zawarte w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego twierdzenia. Wojewoda wyjaśnił ponadto, że Rada Powiatu w Starachowicach nie wykazała w terminie zakreślonym jej pismem z dnia 24 listopada 2008 r., aby podjęcie uchwały w sprawie ustanowienia sztandaru zostało poprzedzone uzyskaniem wymaganej opinii, zaś z treści skargi również nie wynika, aby projekt ten był opiniowany w trybie ustawy o odznakach i mundurach.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga nie jest zasadna.

Zgodnie z art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), wojewódzkie sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem.

Stosownie do treści art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a. kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg między innymi na akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego. Uwzględniając skargę jednostki samorządu terytorialnego na akt nadzoru, Sąd uchyla ten akt (art. 148 p.p.s.a.). Zgodnie z art. 79 ust. 1, 3 i 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity Dz. U. Nr 142/2001 poz. 1592 ze zm.), uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w

terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru. Rozstrzygnięcie nadzorcze powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę wydano z naruszeniem prawa.

Przytoczone przepisy, nie określają podstaw uchylenia przez sąd administracyjny zaskarżonego aktu nadzoru. W literaturze przyjmuje się jednak, że podstawą do uchylenia tego aktu powinno być każde naruszenie prawa, bez względu na jego materialnoprawny lub procesowy charakter (T. Woś (w:) T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie...*, s. 312). Wyjaśniany przepis, podobnie jak i inne unormowania prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - nie zawiera postanowień, które mogłyby służyć jako kryterium przy ustalaniu "istotności" naruszeń prawa. Kwestia ta została pozostawiona do oceny sądu administracyjnego (por. B. Adamiak (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, s. 434).

Zgodnie z art. 3 ust. 1, 2 i 3 ustawy z dnia 21 grudnia 1978 r. o odznakach i mundurach zwanej dalej ustawą o odznakach (Dz. U. Nr 31/78 poz. 130 ze zm.), jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać, w drodze uchwały organu stanowiącego danej jednostki, własne herby, flagi, emblematy oraz insygnia i inne symbole. Wzory symboli, o których mowa w ust. 1, ustanawiane są w zgodzie z zasadami heraldyki, weksylologii i miejscową tradycją historyczną. Wzory symboli, o których mowa w ust. 1, wymagają zaopiniowania przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

Wskazane przepisy, jak to trafnie zauważył skarżący, nie przewidują wprost możliwości ustanawiania przez jednostki samorządu terytorialnego własnych sztandarów, ograniczając wyliczenie zawarte w art. 3 ust. 1 do herbów, flag, emblematów oraz insygniów. Wyliczenie to jest jednak tylko przykładowe, o czym świadczy końcowa część tego przepisu dopuszczająca ustanawianie również innych, niż wymienione symboli. Ze sformułowania tego wynika zarazem, że ustawodawca zaliczył herby, flagi, emblematy i insygnia, do szerszej kategorii symboli. Odpowiedzi na pytanie, jakie jeszcze inne symbole objęte są dyspozycją analizowanego przepisu, a ściślej czy można do nich zaliczyć również sztandary, można znaleźć w analizie językowej określenia symbol, a także w innych przepisach tej ustawy.

Zgodnie z występującymi w języku polskim definicjami, symbol to:

1. Odpowiednik pojęcia postrzegany zmysłowo. Najbardziej ogólnie jest to zastąpienie jednego pojęcia innym, krótszym, bardziej wyrazistym lub najlepiej oddającym jego naturę, albo mniej abstrakcyjnym. Jest to znak odnoszący się do innego systemu znaczeń, niż do tego do którego bezpośrednio się odnosi (portal internetowy Wikipedia. Wolna encyklopedia).
2. umowny znak czegoś, postać, przedmiot będący uosobieniem jakichś cech ((Słownik Języka Polskiego pod red. Witolda Doroszewskiego, Państwowe Wydawnictwo - Wiedza Powszechna, Warszawa 1958).

Symbolem w tak rozumianym znaczeniu tego słowa jest również sztandar, który jest definiowany jako chorągiew odpowiedniej barwy, często z wyhaftowanym godłem, będąca znakiem państwa, oddziału wojskowego lub organizacji cywilnej (Słownik Języka Polskiego pod red. Witolda Doroszewskiego, Państwowe Wydawnictwo - Wiedza Powszechna, Warszawa 1958).

Istotną wskazówkę pozwalającą odpowiedzieć na pytanie, czy w kategorii innych symboli, o jakich mowa w art. 3 ustawy o odznakach ustawodawca zawarł również sztandary, zawiera art. 3 ust. 2 tej ustawy. Nakazuje on, aby wzory symboli ustanawiane były w zgodzie m. in. z zasadami weksylologii (z łac. vexillum - sztandar, chorągiew), czyli dyscypliny pomocniczej historii, zajmującej się chorągwiami jako rzeczywistymi i symbolicznymi znakami wojskowymi, państwowymi, terytorialnymi, organizacji i grup społecznych czy wyznaniowych.

Należy też zauważyć, że w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego zostało wyjaśnione analogiczne do rozważanego zagadnienie dotyczące odznak. W wyroku z dnia 5 maja 2005 r. NSA stwierdził, że z wykładni językowej art. 2 i 3 ustawy z dnia 21 grudnia 1978 r. o odznakach jednoznacznie wynika, iż „odznaka” mieści się w pojęciu szerszym i do tego wieloznacznym, jakim jest symbol. Tym samym odznaka jest „innym symbolem”, o jakim mowa w art. 3 ust. 1 tej ustawy (sygn. akt OSK 1916/04, LEX nr 168094).

Uwzględniając wskazane argumenty należy stwierdzić, że opiniowaniu o jakim mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o odznakach podlegają co do zasady również sztandary.

W celu rozstrzygnięcia drugiego zarzutu skargi należy odpowiedzieć na pytanie, czy rzeczywiście przedmiotowy sztandar Powiatu Starachowickiego został już wcześniej zaopiniowany w trybie art. 3 ust. 3 ustawy o odznakach, poprzez niewątpliwy fakt wydania przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej

pozytywnej opinii, co do ustanowionego wcześniej herbu Powiatu Starachowickiego stanowiącego - zdaniem skarżącego - zasadniczą heraldycznie część tego sztandaru. Trzeba też wyjaśnić, czy fakt wykorzystania jako elementu tego sztandaru prawnie usankcjonowanego godła państwowego, również wymaga takiej opinii.

Odpowiedzi na takie pytania należy poszukiwać w wykładni literalnej odnośnych przepisów ustawy o odznakach, a także w ich wykładni funkcjonalnej.

Przyjmując przedstawiony wyżej pogląd, że sztandar mieści się w pojęciu innych symboli, o jakich mowa w art. 3 ustawy o odznakach, należy dojść do wniosku, że ustawodawca jednoznacznie wymaga opinii o jakiej mowa w art. 3 ust. 3 tej ustawy również odnośnie takich, nie wymienionych wprost w tym przepisie symboli. Skoro przy tym sztandar jest innym niż herb symbolem, to nie można zgodzić się z poglądem, że projekt przedmiotowego sztandaru został już pozytywnie zaopiniowany. Przekonuje o tym zarówno analiza porównawcza projektu tego sztandaru i wzoru uchwalonego wcześniej herbu Powiatu Starachowickiego, jak i funkcjonalna wykładnia przepisów ustawy o odznakach.

Porównując projekt sztandaru i herb powiatu starachowickiego nie można mieć żadnych wątpliwości, że symbole te istotnie się różnią. Wzór sztandaru od strony jego awersu, oprócz herbu Powiatu Starachowickiego zawiera jeszcze otaczający go majuskulny napis „POWIAT STARACHOWICKI 1999” oraz umieszczone w narożnikach złote ornamenty, których to elementów brak w herbie powiatu. Również odwrotna strona sztandaru (rewers) różni się od wzoru godła państwowego, określonego w przepisach ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych (tekst jednolity Dz. U. Nr 235/05 poz. 2000 ze zmianą). Oprócz bowiem stanowiącego godło Rzeczypospolitej Polskiej wizerunku orła białego ze złotą koroną na głowie zwróconej w prawo, z rozwiniętymi skrzydłami, z dziobem i szponami złotymi, umieszczonego w czerwonym polu tarczy (art. 2 ust. 1 i załącznik nr 1 do tej ustawy), na rewersie przedmiotowego sztandaru mieści się również otaczający godło majuskulny napis w kolorze złotym „GDZIE SPOŁECZEŃSTWO TAM PRAWO” oraz umieszczone w narożnikach złote ornamenty. Godło Rzeczypospolitej Polskiej nie jest ponadto umieszczone w polu tarczy, ale na płacie tkaniny w kształcie kwadratu. Na wizerunek sztandaru składają się ponadto obszycie złotą frędzlą o szerokości 5 cm. oraz nie opisane bliżej w załączniku nr 2 do uchwały Rady Powiatu w

Starachowicach, ale wyeksponowane na załączniku graficznym nr 1 do tej uchwały drzewce, zakończone wstęgami i wizerunkiem godła Rzeczypospolitej Polskiej.

Z przytoczonego przepisu art. 3 ust. 2 ustawy o odznakach należy wyciągnąć wnioski, że celem regulacji zobowiązującej do zaopiniowania wzorów ustanawianych symboli, jest zapewnienie ich zgodności z zasadami m. in. weksylologii, czyli, jak to wyjaśniono wyżej, dyscypliny pomocniczej historii, zajmującej się chorągwiami jako rzeczywistymi i symbolicznymi znakami wojskowymi, państwowymi, terytorialnymi, organizacji i grup społecznych czy wyznaniowych. Skoro reguły weksylologii, a nie tylko heraldyki (czyli nauki pomocniczej historii zajmującej się badaniem rozwoju i znaczenia oraz zasadami kształtowania się herbów) mają znaczenie przy ustanawianiu takich symboli jak sztandary, to istotny jest nie tylko wygląd herbu czy godła stanowiących fragment tego sztandaru (choćby były to najistotniejsze, czy największe objętościowo części sztandaru), ale wygląd całego sztandaru, a w tym i sposób skomponowania poszczególnych elementów znajdujących na obu jego stronach, jego kształt, wykończenia oraz to, do czego jest przytwierdzony.

Uwzględniając powyższe uwagi należy przyjąć, że **wzór sztandaru jednostki samorządu terytorialnego wymaga zaopiniowania przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej na podstawie art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 21 grudnia 1978 r. o odznakach i mundurach (Dz. U. Nr 31/78 poz. 130 ze zm.), nawet jeżeli zawiera w sobie zaopiniowany wcześniej pozytywnie herb tej jednostki i godło Rzeczypospolitej Polskiej.** Wynika stąd, że wzór sztandaru Powiatu Starachowickiego, wbrew dotyczącemu go obowiązkowi wynikającemu z art. 3 ust. 3 ustawy o odznakach, nie został zaopiniowany przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

Oceniając czy to niewątpliwe naruszenie prawa popełnione przy podejmowaniu uchwały Rady Powiatu w Starachowicach z dnia 7 listopada 2008 r. miało charakter istotnego naruszenia prawa w rozumieniu art. 79 ust. 1, w zw. z art. 79 ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym należy zauważyć, że było to naruszenie przepisów postępowania, które nie mogło być sanowane przez następcze uzyskanie opinii o jakiej mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o odznakach. Aczkolwiek bowiem ani wspomniany przepis, ani żaden inny przepis ustawy o odznakach nie stanowi wprost o obowiązku uzyskania takiej opinii przed podjęciem uchwały, to jednak obowiązek ten wynika z ratio legis tego przepisu oraz współdziałania różnych podmiotów w stanowieniu prawa. Uzyskanie opinii nie jest bowiem czynnością samą w sobie, ale

służy określonemu celowi, a co za tym idzie przy interpretacji przepisu ją nakazującego, należy brać pod uwagę funkcję jaką ma spełniać. Celem przepisu art. 3 ust. 3 ustawy o odznakach jest doprowadzenie do ustanawiania przez radę gminy takich wzorów herbu, flagi i innych symboli, które byłyby zgodne z zasadami heraldyki, weksylologii i miejscową tradycją historyczną. Zwłaszcza, że określona specjalistyczna wiedza zawarta w takiej opinii, niezbędna jest radnym do podjęcia świadomej uchwały w tym zakresie. Za taką interpretacją powyższego przepisu przemawia również konstytucyjna zasada ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego i zasada nadzoru nad jego działalnością. Gdyby przyjąć pogląd, że można wystąpić o opinię do ministra po podjęciu uchwały ustanawiającej symbole określone w art. 3 ust. 1 ustawy o odznakach, oznaczałoby to wystąpienie o zaopiniowanie uchwały. Z chwilą bowiem podjęcia i ogłoszenia we właściwym trybie, uchwała staje się aktem prawa miejscowego. Natomiast żaden przepis prawa nie zezwala ministrowi na opiniowanie uchwał powiatu (uzasadnienie wyroku NSA z dnia 24 stycznia 2005 r., OSK 767/04). Ponieważ, jak z powyższego wynika, treść opinii właściwego ministra na temat uchwalonego już wzoru sztandaru powiatu starachowickiego, nie może być wydana po podjęciu takiej uchwały, konieczne jest wyeliminowanie takiej uchwały z obrotu prawnego. Przesądza to o uznaniu stwierdzonego naruszenia prawa za istotne, a w konsekwencji o trafności zaskarżonego zarządzenia nadzorczego Wojewody stwierdzającego nieważność uchwały Rady Powiatu w Starachowicach z dnia 7 listopada 2008 r. w sprawie ustanowienia sztandaru Powiatu Starachowickiego.

Odnosząc się do ostatniego zarzutu skargi należy wyjaśnić, że operuje on argumentacją pozaprawną i już z tej racji nie może odnieść skutku przy rozstrzygnięciu sprawy przez Wojewódzki Sąd Administracyjny, którego kontrola sprawowana jest pod względem zgodności z prawem (por. przytoczony wyżej art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych).

Ponieważ podniesione w skardze zarzuty nie mogły odnieść zamierzonego skutku, a jednocześnie brak jest okoliczności, które z urzędu należałoby wziąć pod rozwagę, skarga podlegała oddaleniu, o czym Sąd orzekł na podstawie art. 151 p.p.s.a.