

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.5.2025

z dnia 22 stycznia 2025 r.

Rada Gminy Zabór

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 i 1572)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VIII.49.2024 Rady Gminy Zabór z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie uchylenia uchwały nadającej X tytułu Honorowego Obywatela Gminy Zabór, w całości.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 19 grudnia 2024 r. Rada Gminy Zabór podjęła uchwałę w sprawie uchylenia uchwały nadającej X tytułu Honorowego Obywatela Gminy Zabór. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024r. poz. 1465 z późn. zm).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 23 grudnia 2024 r.

Zgodnie z § 1 przedmiotowej uchwały "Uchyła się uchwałę Nr LIV. 380.2023 Rady Gminy Zabór z dnia 5 grudnia 2023r. w sprawie nadania tytułu Honorowego Obywatela Gminy Zabór, przyznającej ten tytuł X". W uzasadnieniu do uchwały wskazano: "Przy procedowaniu uchwały o nadaniu X tytułu Honorowego Obywatela Gminy Zabór zaszło naruszenie procedury zawartej w uchwale Nr XXXII.221.2021 Rady Gminy Zabór z dnia 18 listopada 2021r. w sprawie zasad i trybu nadawania Honorowego Obywatela Gminy Zabór. Mianowicie w § 4 ust. 1 jasno wskazuje się, że do rady gminy powinien wpłynąć wniosek wstępny, który należy przekazać do opiniowania przez wszystkie komisje rady gminy, takowego wniosku nie było. Dalej w § 4 ust. 3 już wniosek właściwy podlega zaopiniowaniu przez wszystkie komisje rady gminy. Z protokołów poszczególnych komisji nie wynika aby wniosek dotyczący przyznania X Honorowego Obywatela Gminy Zabór był opiniowany przez wszystkie komisje rady. Wniosek ten nie znalazł się w porządku obrad Komisji skarg wniosków i petycji. Nad wnioskiem procedowały: Komisja ds. budżetu, infrastruktury i rolnictwa, Komisja ds. społecznych i Komisja rewizyjna. Tylko Komisja rewizyjna wydała pozytywną opinię, natomiast pozostałe dwie komisje wydały opinię negatywną. Pomimo braku pozytywnej opinii wszystkich komisji uchwała o przyznaniu tytułu Honorowego Obywatela Gminy Zabór została wprowadzona pod obrady sesji i przyjęta przez większość głosujących radnych, a Przewodniczący

Rady swoim podpisem poświadczył w uchwale Nr LIV. 380.2023 Rady Gminy Zabór z dnia 5 grudnia 2023r. w sprawie nadania tytułu Honorowego Obywatela Gminy Zabór, przyznającej ten tytuł X, że komisje takowe opinie wydały i na dodatek opinie pozytywne cyt.: „po uzyskaniu pozytywnej opinii poszczególnych komisji Rady Gminy Zabór”. Mając na uwadze rażące naruszenie proceduralne oraz negatywne opinie części mieszkańców naszej gminy w sprawie przyznania X Honorowego Obywatela Gminy Zabór, podjęliśmy decyzję o przystąpieniu do procedury uchylenia przedmiotowej uchwały.”.

Zgodnie z przywołanym przez Radę Gminy Zabór art. 18 ust. 2 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy nadawanie honorowego obywatelstwa gminy. W doktrynie i orzecznictwie sądowo-administracyjnym wskazuje się, że nadanie honorowego obywatelstwa ma na celu uhonorowanie, wyróżnienie określonej osoby z jakichkolwiek względów zasłużonej dla gminy czy nawet całego kraju.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu do wyroku z dnia 11 lipca 2023 r., sygn. III OSK 1857/21, "wykładnia przepisu art. 18 ust. 2 pkt 14 analizowanej ustawy nie może być zwężająca i sprowadzać się tylko do kompetencji rady gminy ograniczającej się wyłącznie do możliwości nadawania tytułu honorowego obywatela gminy bez możliwości pozbawienia tego tytułu, np. w sytuacji stwierdzenia, że "honorowy obywatel" dopuścił się czynu, wskutek którego stał się niegodny nadanego mu tytułu. Przemawia za taką niezwążającą wykładnią zwłaszcza sposób określenia zadań i kompetencji gminy w art. 6 u.s.g., zgodnie z którym "do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów". Nie można zatem zgodzić się ze stanowiskiem skarżącego kasacyjnie, co do braku możliwości uregulowania w przepisach prawa miejscowego możliwości pozbawiania tytułu honorowego obywatela gminy (miasta). Interpretacja przepisów ustawowych określających kompetencje w tym zakresie powinna bowiem uwzględniać także istotę samorządu, cele, dla których samorząd został powołany, i pozostawać w zgodzie z wartościami, które ma realizować, a także - a może przede wszystkim - z zasadą subsydiarności (takie też stanowisko wyrażane jest w doktrynie; por. K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, Prawo samorządu terytorialnego w Polsce, Wydawnictwo LexisNexis 2006, s. 52-54). Jeśli zatem przepis art. 18 ust. 2 pkt 14 u.s.g. przyznaje radzie prawo do nadawania tytułu honorowego obywatelstwa gminy, to tym samym - pozostając w sferze struktury wewnętrznej gminy, kształtowanej statutem i uchwałami "statutowymi" - rada gminy może pozbawić daną osobę wcześniej przyznanego tytułu w uzasadnionych przypadkach.”.

Korzystając z kompetencji wynikającej z art. 18 ust. 2 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym Rada Gminy Zabór w dniu 18 listopada 2021 r. podjęła uchwałę Nr XXXII.221.2021 w sprawie zasad i trybu nadawania Honorowego Obywatelstwa Gminy Zabór (Dziennik Urzędowy Woj. Lubuskiego z 2021 r. poz. 2449). Zgodnie z § 2 tej uchwały: Honorowe Obywatelstwo jest wyrazem najwyższego wyróżnienia i uznania Rady Gminy Zabór (ust. 1); Honorowe Obywatelstwo nadawane jest przez Radę Gminy Zabór osobom szczególnie zasłużonym dla Gminy Zabór, których postawa i działania pozostawiły trwałe ślady w historii i wizerunku Gminy Zabór oraz przyczyniły się do rozwoju w dziedzinie życia społecznego, gospodarczego lub nauki i kultury (ust. 2). Procedurę postępowania w przypadku złożenia przez uprawniony podmiot wniosku o nadanie Honorowego Obywatelstwa

Gminy Zabór Rada uregulowała w § 4, wskazując w nim, że: Wstępny wniosek pisemny o nadanie tytułu powinien być złożony do Rady Gminy i przekazany dalej do opinii przez wszystkie Komisje Rady (ust. 1); Wstępny wniosek, o którym mowa w ust. 1 powinien zawierać imię i nazwisko kandydata, uzasadnienie, oświadczenie lustracyjne w przypadku osób urodzonych przed dniem 1 sierpnia 1972 roku oraz oświadczenie o niekaralności, z wyłączeniem § 2 ust. 5 (ust. 2); Po opinii wniosku wstępnego przez wszystkie Komisje Rady, właściwy wniosek pisemny powinien być złożony do Rady Gminy i będzie podlegał zaopiniowaniu przez wszystkie Komisje Rady Gminy (ust. 3).

Stosowanie zaś do § 5 "Nadanie Honorowego Obywatelstwa odbywa się w formie uchwały Rady Gminy, która stanowi Akt Nadania". Osoba wyróżniona otrzymuje Dyplom - Akt Nadania Honorowego Obywatelstwa, pamiątkowy medal i zostaje wpisana do Księgi Honorowych Obywateli Gminy Zabór (§ 6 ust. 1). Wręczenia Aktu Nadania tytułu Honorowego Obywatelstwa dokonuje w imieniu Rady - Przewodniczący Rady Gminy lub Wiceprzewodniczący Rady na sesji Rady Gminy (§ 6 ust. 2).

Z regulacji tej wynika, że uchwała w sprawie nadania Honorowego Obywatelstwa Gminy Zabór zostaje następnie wykonana - zrealizowana poprzez wręczenie osobie wyróżnionej aktu nadania, pamiątkowego medalu i wpisaniu jej do Księgi Honorowych Obywateli Gminy Zabór. W ten sposób dochodzi więc do swego rodzaju "skonsumowania" uchwały w sprawie nadania tytułu Honorowego Obywatela Gminy Zabór i od tego momentu osoba wyróżniona tym tytułem staje się Honorowym Obywatel Gminy Zabór.

W uchwale Nr XXXII.221.2021 Rada Gminy Zabór uregulowała również kwestię odebrania tego tytułu wskazując w § 7, że "Tytuł Honorowego Obywatelstwa może być odebrany, w formie Uchwały przez Radę Gminy, osobie skazanej prawomocnym wyrokiem sądu oraz osobie w rażący sposób łamiącej zasady życia społecznego".

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, że ww. uchwała podjęta została bez podstawy prawnej, co stanowi istotne naruszenie prawa. Podstawy prawnej do podjęcia kwestionowanej uchwały nie mógł stanowić wskazany przez Radę Gminy Zabór w podstawie prawnej badanej uchwały przepis art. 18 ust. 2 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten przyznaje bowiem radzie gminy kompetencje do podjęcia uchwały w sprawie zasad - regulaminów nadawania honorowego obywatelstwa gminy, zaś uchwała o uchwaleniu regulaminów nadawania tych tytułów, z uwagi na swój statutowy charakter i podstawę zawartą w przepisach ustrojowych, ma charakter aktu prawa miejscowego. Jak już wskazano wyżej Rada Gminy Zabór zrealizowała już to upoważnienie ustawowe podejmując w listopadzie 2021 r. uchwałę Nr XXXII.221.2021 w sprawie zasad i trybu nadawania Honorowego Obywatelstwa Gminy Zabór. W akcie tym Rada uregulowała również kwestię dot. możliwości odebrania, pozbawienia tytułu Honorowego Obywatelstwa Gminy Zabór.

W ocenie organu nadzoru nie jest możliwe uchylene przez radę gminy uchwały w sprawie nadania tytułu honorowego obywatela gminy. Prawnie dopuszczalne jest jedynie podjęcie przez radę gminy uchwały w przedmiocie pozbawienia tytułu honorowego obywatela w przypadku zaistnienia przesłanek określonych w zasadach, regulaminie nadawania tytułu honorowego obywatelstwa. Fakt, że przy procedowaniu uchwały o nadaniu X tytułu Honorowego Obywatela Gminy Zabór miałyby dojść

do naruszenia procedury zawartej w uchwale Nr XXXII.221.2021 Rady Gminy Zabór, zdaniem organu nadzoru, nie uprawnia Rady Gminy Zabór kolejnej kadencji do uchylenia uchwały o nadaniu przedmiotowego wyróżnienia.

Należy zauważyć, że zgodnie z art. 21 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym komisje rady gminy, będąc organami wewnętrznymi rady gminy, podlegają radzie gminy. Przejawem tej podległości jest ciążący na komisjach obowiązek przedkładania radzie gminy planu pracy oraz sprawozdania z działalności. Ustawa o samorządzie gminnym nie reguluje w sposób generalny kwestii opiniowania projektów uchwał przez komisje rady gminy, brak jest przepisów nakładających obowiązek uzyskania stosownych opinii komisji dla przygotowanych projektów uchwał. Z dwoma jednakże wyjątkami: 1) zaopiniowaniu przez komisję rewizyjną podlega wykonanie budżetu w procedurze absolutorium dla wójta (art. 18a ust. 3); 2) opinii komisji rewizyjnej wymaga wniosek o przeprowadzenie referendum w sprawie odwołania wójta z przyczyny innej niż nieudzielenie mu absolutorium (art. 28b ust. 2). W obu przypadkach zaopiniowaniu nie podlegają projekty uchwał, ale dla podjęcia uchwał (uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi oraz uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta z przyczyny innej niż nieudzielenie mu absolutorium) uzyskanie opinii komisji rewizyjnej jest obligatoryjne. Ewentualne braki w zaopiniowaniu wniosku o nadanie tytułu Honorowego Obywatelstwa Gminy Zabór przez wszystkie komisje Rady Gmin Zabór czy też brak wniosku wstępnego (jak to przewiduje uchwała w sprawie zasad i trybu nadawania Honorowego Obywatelstwa Gminy Zabór) w ocenie organu nadzoru nie sposób uznać za istotne naruszenie prawa, uzasadniające późniejsze uchylenie uchwały o nadaniu takiego wyróżnienia.

W uzasadnieniu do kwestionowanej uchwały wskazano, że "Z protokołów poszczególnych komisji nie wynika aby wniosek dotyczący przyznania X Honorowego Obywatela Gminy Zabór był opiniowany przez wszystkie komisje rady. Wniosek ten nie znalazł się w porządku obrad Komisji skarg wniosków i petycji". Należy jednak zauważyć, że jak wynika z informacji zamieszonej pod adresem https://bip.gminazabor.pl/802/Komisja_Skarg_2C_Wnioskow_i_Petycji/ ostatnie posiedzenie Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Gminy Zabór kadencji zakończonej w dniu 30 kwietnia 2024 r. miało miejsce w dniu 16 listopada 2022 r., a więc przeszło rok przed przyznaniem X tytułu Honorowego Obywatela Gminy Zabór. Zauważyć należy, że Komisja ta w związku z rezygnacją w jej członkostwie przez kolejnego radnego i nie powołaniem nowych członków przestała faktycznie funkcjonować. Po podjęciu przez Radę Gminy Zabór uchwały NR XLVII.303.2022 z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawie przyjęcia rezygnacji z członkostwa w Komisji Skarg, Wniosków i Petycji, i po tym jak w jej składzie pozostało tylko dwóch radnych, nie doszło do uzupełnienia jej składu osobowego umożliwiającego jej dalsze działanie. W związku z tym skoro Rada Gminy Zabór na sesji w dniu 5 grudnia 2023 r. uznała, że była już gotowa do rozstrzygnięcia kwestii nadania tytułu Honorowego Obywatela Gminy ZabórX, doszło do głosowania i podjęcia uchwały wymaganą większością głosów, to należy respektować wolę Rady. W ocenie Wojewody Lubuskiego brak było podstawy prawnej do podjęcia przez Radę Gminy Zabór uchwały w sprawie uchylenia uchwały nadającej X tytułu Honorowego Obywatela Gminy Zabór.

Mając to na uwadze, należało stwierdzić nieważność uchwały Nr VIII.49.2024 Rady Gminy Zabór w całości.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli