



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 23 listopada 2020 r.

Poz. 8147

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.956.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 20 listopada 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIII/600/2020 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 20 października 2020 r. w sprawie ustanowienia tytułu „Zasłużony dla Miasta Bielska-Białej” w części § 3 Regulaminu nadawania tytułu „Zasłużony dla Miasta Bielska-Białej”, stanowiącego załącznik do uchwały (dalej jako: Regulamin), w zakresie sformułowania: „w szczególności” oraz § 7 i § 8 Regulaminu, jako niezgodnej z art. 18 ust. 2 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 20 października 2020 r. Rada Miejska w Bielsku - Białej przyjęła uchwałę Nr XXIII/600/20 w sprawie ustanowienia tytułu „Zasłużony dla Miasta Bielska-Białej”.

Przepisem § 3 Regulaminu Rada Miejska przewidziała, że *Tytuł „Zasłużony dla Miasta Bielska-Białej” przyznaje się w szczególności za zasługi w dziedzinie:*

- 1) oświaty i nauki;
- 2) kultury i sportu;
- 3) działalności społecznej i samorządowej;
- 4) inicjatyw gospodarczych;
- 5) rozwoju Miasta.

Następnie Rada przepisem § 7 Regulaminu unormowała przypadki pozbawienia uhonorowanych osób nadanego im tytułu, przewidując, że: *Osoby, które dopuściły się czynu powodującego, iż stały się niegodne tytułu, a w szczególności osoby skazane prawomocnym wyrokiem sądu orzeczonym za przestępstwo popełnione z winy umyślnej, mogą zostać pozbawione tytułu „Zasłużony dla Miasta Bielska-Białej”.*

Przepisem § 8 Regulaminu Rada unormowała z kolei tryb postępowania o pozbawienie nadanego tytułu osobom honorowanym, ustalając, że:

1. *Z inicjatywą pozbawienia tytułu osób, które dopuściły się czynu powodującego, iż stały się niegodne tytułu może wystąpić wnioskodawca lub podmioty określone w § 4 ust. 1.*
2. *Wniosek o pozbawienie tytułu winien zawierać szczegółowe pisemne uzasadnienie i dowody na poparcie wystąpienia oraz być podpisany przez wnioskodawcę.*
3. *Wnioski należy składać do Biura Rady Miejskiej Bielska-Białej.*

4. Przewodniczący Rady przedkłada wniosek wraz z uzasadnieniem i dowodami o pozbawienie tytułu „Zasłużony dla Miasta Bielska-Białej” do zbadania i zaopiniowania Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej. Jeżeli Komisja Rewizyjna uzna wniosek za uzasadniony to Przewodniczący Rady przedkłada na najbliższej sesji Rady Miejskiej Bielska-Białej projekt uchwały o pozbawienie tytułu „Zasłużony dla Miasta Bielska-Białej”.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 21 października 2020 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdza, że uchwała we wskazanym powyżej zakresie została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Podstawę prawną do podjęcia niniejszej uchwały Rada Miejska wywiodła z art. 18 ust. 2 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z jego treścią: Do wyłącznej właściwości rady gminy należy nadawanie honorowego obywatelstwa gminy. Przewidując w przepisie § 3 uchwały, że wchodzi ona po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, Rada przesądziła jednocześnie o powszechnym i generalnym charakterze tej uchwały.

Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz* (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02, Legalis nr 54131) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań. Niezastosowanie się zaś rady gminy do powyższych wymogów traktuje się jako istotne naruszenie prawa.*

Tymczasem Rada Miejska w Bielsku - Białej w § 2 Regulaminie przewidziała, że tytuł „Zasłużony dla Miasta Bielska-Białej” może być nadany mieszkańcom Miasta Bielska-Białej, którzy poprzez swoją działalność zawodową lub społeczną w sposób istotny i wyróżniający się przyczynili się do zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, rozwoju i promocji Miasta Bielska-Białej. Przepisem § 3 Regulaminu Rada doprecyzowała powyższy przepis uznając, że: *Tytuł „Zasłużony dla Miasta Bielska-Białej” przyznaje się w szczególności za zasługi w dziedzinie:*

- 1) oświaty i nauki;
- 2) kultury i sportu;
- 3) działalności społecznej i samorządowej;
- 4) inicjatyw gospodarczych;
- 5) rozwoju Miasta.

Rada Miejska, pomimo powyższego doprecyzowania, posługując się sformułowaniem: „w szczególności”, stworzyła jednak otwarty katalog przesłanek uprawniających mieszkańców Gminy Bielsko – Biała do ubiegania się o honorowy tytuł przyznawany przez Miasto. Takie uregulowanie uchwały powoduje niedopuszczalny luz interpretacyjny, umożliwiając dowolne rozszerzenie zakresu przedmiotowego uchwały i przyznania tytułu honorowego poza przypadkami określonymi w uchwale. Należy podkreślić, iż regulacje zawarte w uchwale – jako, że nadany został jej charakter prawa miejscowego - powinny być jasne, czytelne i przejrzyste. Przypadki warunkujące przyznanie tytułu honorowego mieszkańcom Gminy - jako jedne z najistotniejszych postanowień tej uchwały - powinny być określone w sposób precyzyjny; tak, aby nie zachodziły wątpliwości co do tego, jakie działania mieszkańców mogą zostać przez Gminę uhonorowane. Wobec powyższego, koniecznym stało się

stwierdzenie nieważności § 3 uchwały w zakresie, w jakim w sposób niedopuszczalny obniża on stopień precyzyjności uchwały, to jest w zakresie sformułowania: „w szczególności”.

Z powodu nieokreśloności prawa za sprzeczne z prawem należy również uznać uregulowanie § 7 Regulaminu. Zgodnie z jego treścią: *Osoby, które dopuściły się czynu powodującego, iż stały się niegodne tytułu, a w szczególności osoby skazane prawomocnym wyrokiem sądu orzeczonym za przestępstwo popełnione z winy umyślnej, mogą zostać pozbawione tytułu „Zasłużony dla Miasta Bielska-Białej”*. Przepisem tym Rada określiła przypadek, z którym wiąże konieczność pozbawienia tytułu „Zasłużony dla Miasta Bielska-Białej” osób nim uhonorowanych. W myśl powyższego uregulowania przypadkiem tym jest popełnienie przez takie osoby „czynu powodującego, iż stały się niegodne tytułu”. Szczególną postacią tego przypadku natomiast jest skazanie takiej osoby *prawomocnym wyrokiem sądu orzeczonym za przestępstwo popełnione z winy umyślnej*.

Należy stwierdzić, że powyższy przepis uchwały zostały sformułowany w sposób niejasny i nieprecyzyjny, co stanowi istotne naruszenie art. 2 Konstytucji RP. W ocenie organu nadzoru sformułowanie: „czyn powodujący, iż (osoby) stały się niegodne tytułu” jest pojęciem niejednoznacznym i niekonkretnym, a przede wszystkim subiektywnym. Jego weryfikacja będzie różna w zależności od standardów ocennych osoby zobowiązanej do przestrzegania przepisu, czy też osoby go egzekwującej. Przepis ten z powodu swej nieokreśloności, nie stanowi żadnych miarodajnych wytycznych dla adresatów norm prawnych, a tym samym nie może wywoływać jakichkolwiek egzekwowalnych skutków w tym zakresie.

Skutki przewidziane przez powyższą normę uchwały dla jej adresatów są natomiast wyjątkowo dotkliwe. Powodują one bowiem utratę przez adresatów uchwały przyznanego im prawa. Uznanie zaś, że przyczyną skutkującą pozbawieniem tytułu, jest popełnienie przez osobę uhonorowaną nie doprecyzowanego czynu – którego jedynym znamieniem jest „uczynienie” tej osoby „niegodną przyznanego jej tytułu”, jest wysoce nieweryfikowalne. Rada tym samym wprowadziła trudną do zastosowania i oceny przesłankę, uniemożliwiającą właściwie dokonanie prawidłowej i obiektywnej subsumpcji prawa. A jest to o tyle niedopuszczalne, że jej zaistnienie niesie ze sobą daleko idące dla osób uprawnionych konsekwencje. Akt normatywny (którym niewątpliwie jest niniejsza uchwała) powinien czynić zadość określonym wymaganiom przejrzystości i klarowności, musi być skonstruowany w taki sposób, aby jego treść była zrozumiała i właściwie odczytana przez jego przeciętnego adresata. Stopień pojęciowej nieostrości regulacji zawartej w kwestionowanym przepisie uchwały oraz wielość możliwych do zastosowania kryteriów oceny prowadzą do zbyt daleko idącej dowolności przy subsumpcji tego przepisu, co zważywszy na przewidziane skutki w uchwale jest niedopuszczalne. Przepisy prawne muszą bowiem stwarzać ich adresatom możliwość uprzedniego i dokładnego rozeznania, jakie mogą być prawne konsekwencje jego postępowania.

Niezależnie od powyższego należy również wskazać na niezgodność z prawem przepisu § 7 Regulaminu, przewidującego pozbawienie osoby tytułu w przypadku skazania jej za popełnienie przestępstwa z winy umyślnej. W obecnie obowiązującym prawie karnym nie ma takiego pojęcia jak: „przestępstwo z winy umyślnej”. Przepis art. 9 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny posługuje się pojęciem czynu zabronionego popełnionego umyślnie – przez który rozumie czyn zabroniony, w którym sprawca ma zamiar jego popełnienia, to jest chce go popełnić albo przewidując możliwość jego popełnienia, na to się godzi. Pojęcie czynu zabronionego popełnionego umyślnie nie jest jednak tożsame z pojęciem - „przestępstwo popełnione z winy umyślnej – znanym na gruncie art. 6 nieobowiązującej już ustawy z dnia 19 kwietnia 1969 r. kodeks karny. Tym samym należy stwierdzić, że pojęcie, którym posługuje się Rada w kwestionowanym przepisie uchwały, jest terminem nieweryfikowalnym w aktualnym stanie prawnym, a tym samym również narusza art. 2 Konstytucji RP, co skutkuje stwierdzeniem nieważności § 7 Regulaminu.

Wobec stwierdzenia nieważności przepisu § 7 Regulaminu, niezbędnym staje również stwierdzenie nieważności nawiązującego do niego w swej treści § 8 Regulaminu, określającego tryb postępowania w sprawie pozbawienia osoby uhonorowanej tytułu: „Zasłużony dla Miasta Bielska-Białej”.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że przepisy § 3 Regulaminu w zakresie sformułowania „w szczególności” oraz § 7 i § 8 Regulaminu, istotnie naruszają prawo, to jest art. 18 ust. 2 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 2 Konstytucji RP, co czyni stwierdzenie nieważności uchwały we wskazanej części uzasadnionym i koniecznym.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak