



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXVII/311/2021 Rady Miasta Oleśnicy z dnia 25 marca 2021 r. w sprawie przepisów porządkowych związanych z zakazem umieszczania w przestrzeni publicznej miasta obrazów drastycznych w tym płodów ludzkich i ich szczątków.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 25 marca 2021 r., działając na podstawie art. 40 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713), Rada Miasta Oleśnicy podjęła uchwałę nr XXVII/311/2021 w sprawie przepisów porządkowych związanych z zakazem umieszczania w przestrzeni publicznej miasta obrazów drastycznych w tym płodów ludzkich i ich szczątków, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu dnia 31 marca 2021 r. za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.), polegającym na przyjęciu norm niespełniających kryteriów pozwalających na ich ustanowienie w przepisach porządkowych.

W wyniku dokonanej analizy rzeczony uchwały w aspekcie jej zgodności z prawem, organ nadzoru kwestionuje dopuszczalność jej zapisów, jako naruszających w jego ocenie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym.

Na mocy uchwały nr XXVII/311/2021 Rada Miasta Oleśnicy postanowiła o wprowadzeniu zakazu prezentowania na terenie miasta Oleśnicy treści drastycznych, w tym eksponujących wizerunek zwłok lub ich fragmentów, na banerach, billboardach, tablicach, kasetonach, telebimach, siatkach reklamowych, wolnostojących lub pneumatycznych urządzeniach reklamowych, flagach reklamowych, pojazdach, przyczepach i innych nośnikach. Zakaz dotyczy prezentowania wizerunku zwłok, zarówno ludzkich jak i szczątków zwierzęcych (§ 1 uchwały). W myśl § 2 uchwały „Kto narusza zakaz, o którym mowa w § 1, podlega karze grzywny na zasadach określonych w art. 54 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń.”. W § 3 postanowiono, iż wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Miasta Oleśnicy. Uchwała, zgodnie z § 4, podlega ogłoszeniu w drodze obwieszczenia i wchodzi w życie po upływie trzech dni od dnia jej ogłoszenia.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.). W myśl tego przepisu: „W zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.”. Zgodnie natomiast z art. 40 ust. 4 ww. ustawy: „Przepisy porządkowe, o których mowa w ust. 3, mogą przewidywać za ich naruszenie karę grzywny wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach.”.

Przywołany przepis art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym przyznaje radzie gminy kompetencję prawodawczą do wydawania przepisów porządkowych. Przepisy porządkowe stanowią odrębny rodzaj aktów prawa miejscowego. Wydawane są wyłącznie na podstawie ogólnego upoważnienia ustawowego zawartego w ustawach ustrojowych. Akty prawa miejscowego o charakterze porządkowym wydawane są w celu uregulowania pewnej sfery stosunków społecznych, którą nie zajął się ustawodawca, a której granice wyznacza

jedynie przedmiot regulacji. Dotyczy to normowania sytuacji lokalnych o charakterze szczególnym, nadzwyczajnym, co do których brak jest regulacji przepisami państwowymi. Istotą upoważnienia do stanowienia przepisów porządkowych jest stworzenie możliwości wypełnienia ewentualnych luk w prawie, które mogą pojawić się na tle specyfiki lokalnej (zob. D. Dąbek, Prawo miejscowe, LEX Wolters Kluwer 2015 str. 128).

Przepisy porządkowe wydawane są w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących oraz dla ochrony określonych ustawowo dóbr publicznych. W przypadku organów gminy są to ochrona życia lub zdrowia obywateli, zapewnienie porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Warunkiem ich wydania jest niezbędność ochrony wskazanych powyżej dóbr. W orzecznictwie podkreśla się, że upoważnienie dla rady gminy do stanowienia przepisów porządkowych na gruncie normy ujętej w art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym nie podlega wykładni rozszerzającej, ponieważ przepisy porządkowe mogą być wydawane jedynie w wyjątkowych, ściśle określonych okolicznościach wskazanych w ww. przepisie (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lipca 2006 r., sygn. II GSK 68/06, LEX nr 267157, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 8 grudnia 2010 r. sygn. akt IV SA/Po 793/10, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 lutego 2018 r. sygn. akt II OSK 994/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 29 listopada 2017 r. sygn. akt II SA/Ke 588/17).

Wykonanie przez radę gminy kompetencji do stanowienia przepisów porządkowych determinowane jest spełnieniem przesłanek określonych w art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Oznacza to konieczność zbadania, a następnie wykazania przez prawodawcę lokalnego, czy po pierwsze: materia będąca przedmiotem uchwały nie została uregulowana w przepisach powszechnie obowiązujących (tzw. przesłanka obiektywna), oraz po drugie: czy unormowanie danej kwestii mocą uchwały jest niezbędne celem ochrony wymienionych przez ustawodawcę dóbr, a mianowicie życia lub zdrowia obywateli albo dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego (tzw. przesłanka subiektywna).

Zdaniem organu nadzoru w przedmiotowej sprawie nie zostały spełnione przesłanki warunkujące stanowienie przepisów porządkowych.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że aby móc uznać, że została spełniona przesłanka w postaci braku uregulowania danej materii w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, konieczne jest istnienie pewnego zakresu nieuregulowanego w przepisach powszechnie obowiązujących, a więc zweryfikowanie przez organ obowiązującego stanu prawnego i stwierdzenie, że materia stanowiąca przedmiot zamierzonej regulacji nie została dotychczas unormowana w ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16 lipca 2020 r., sygn. akt II OSK 904/20 *„O «zakresie nieuregulowanym» można bowiem mówić na gruncie przepisu art. 40 ust. 3 powołanej ustawy wyłącznie wtedy, gdy w systemie prawa powszechnie obowiązującego nie ma innych regulacji zezwalających na eliminację dostrzeżonych przez gminę, niepożądanych w myśl tego przepisu zjawisk. Upoważnienie do stanowienia aktów porządkowych nie może być nadto interpretowane rozszerzająco. Przepisy porządkowe mają mieć rzeczywiście wyjątkowy charakter, regulować sytuacje nietypowe. Ich stanowienie powinno mieć co do zasady miejsce w sytuacjach niecierpiących zwłoki, wymagających natychmiastowej reakcji, typu klęska żywiołowa, katastrofa czy epidemia, a więc nadzwyczajnych sytuacjach losowych (por. wyrok NSA z 6 kwietnia 1994 r., SA/Kr 317/93, niepubl.)”.*

Z dokumentów przedstawiających procedowanie rozpatrywanej tu uchwały wynika, że Rada Miasta Oleśnicy podejmując kwestionowaną uchwałę dysponowała opinią prawną wskazującą na nie wypełnienie powyższej przesłanki prawnej (obiektywnej) warunkującej stanowienie przepisów porządkowych (pismo z dnia 14 marca 2021 r., znak SP.074.1.2.2021 z negatywną opinią prawną radcy prawnego na temat projektu przedmiotowej uchwały). W ocenie organu nadzoru okoliczność ta stanowi dodatkową przesłankę wskazującą na wadliwość przyjęcia w tych uwarunkowaniach prawnych rzeczony uchwały.

Odnosząc się do zakazu określonego w § 1 uchwały Rady Miasta Oleśnicy, stwierdzić należy, iż zakaz ten wynika z przepisu art. 51 § 1 Kodeksu wykroczeń, który to przepis stanowi, iż *„Kto krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem zakłóca spójność, porządek publiczny, spoczynek nocny albo wywołuje zgorzenie w miejscu publicznym, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny”.* W ocenie organu nadzoru cytowany przepis ustawy może być stosowany w stanie faktycznym będącym przedmiotem uchwały, tj. w razie prezentowania drastycznych treści w miejscach publicznych w sposób zakłócający spójność i porządek publiczny albo wywołujący zgorzenie. Tego rodzaju zachowanie pociągać może za sobą skutek przewidziany w ww. przepisie, a tym samym powodować odpowiedzialność przewidzianą art. 51 Kodeksu

wykroczeń. Innym przepisem mogącym mieć zastosowanie w niniejszej sprawie jest przepis art. 141 Kodeksu wykroczeń, chroniący sferę obyczajności publicznej. W myśl tego przepisu „Kto w miejscu publicznym umieszcza nieprzyzwoite ogłoszenie, napis lub rysunek albo używa słów nieprzyzwoitych, podlega karze ograniczenia wolności, grzywny do 1500 złotych albo karze nagany.”.

W świetle powyższego - zdaniem organu nadzoru - podjęcie kwestionowanej uchwały w istocie powoduje wkroczenie w obszar regulacji ustawowej celem jej modyfikacji i dostosowania do lokalnych potrzeb zagadnienia unormowanego w art. 51 Kodeksu wykroczeń, ewentualnie w art. 141 Kodeksu wykroczeń. Tego rodzaju działanie Rady Miasta Oleśnicy uznać należy za nieuzasadnione i pozbawione podstaw prawnych i już z tego względu uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały.

Podzielić należy pogląd wyrażony w orzecznictwie, zgodnie z którym przysługujące radzie gminy kompetencje w zakresie stanowienia przepisów porządkowych nie mogą być wykorzystywane do bieżącego zarządzania na danym obszarze, ale wyłącznie w celu przeciwdziałania realnym zagrożeniom wartości określonych w art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 3 grudnia 2004 r. sygn. akt GSK 1132/04, OSP z 2005 r. nr 9, poz. 109).

Nadto w ocenie organu nadzoru w przedmiotowej sprawie nie występuje druga z ustawowych przesłanek upoważniająca radę gminy do stanowienia przepisów porządkowych. W analizowanej sprawie nie występuje przesłanka „niezbędności ochrony” zagrożonych dóbr określonych w art. 40 ust. 3 ustawy, dla przeciwdziałania któremu koniecznym jest wydanie przepisów porządkowych. Podkreślenia wymaga bowiem okoliczność, że upoważnienie do wydawania przepisów porządkowych stanowi wyjątek od zasady stanowienia aktów prawa miejscowego na podstawie szczegółowych upoważnień ustawowych. Wydawanie tych przepisów może mieć miejsce w sytuacjach niecierpiących zwłoki, wymagających natychmiastowej reakcji, co oznacza, że zagrożenie jest tego rodzaju, że wymaga podjęcia niezwłocznego działania prawodawczego przez uprawnione do tego organy gminy. Tymczasem z treści samego uzasadnienia do uchwały wynika, że cyt. „*Od kilku lat na terenie miasta Oleśnicy prezentowane są publicznie treści drastyczne.*”, a zatem nie jest to sytuacja, która wystąpiła nagle i wymaga pilnej interwencji ze strony organu stanowiącego gminy. Ponadto w uzasadnieniu do uchwały nie wskazano także dlaczego Rada Miasta Oleśnicy uznaje, że jedynym środkiem zaradczym na opisane tam sytuacje związane z publicznym prezentowaniem treści drastycznych jest wydanie przepisów porządkowych ustanawiających zakaz prezentowania na terenie miasta Oleśnicy tego rodzaju treści, ignorując tym samym istnienie norm zawartych w art. 51 oraz art. 141 Kodeksu wykroczeń.

W niniejszej sprawie Rada Miasta Oleśnicy nie wykazała spełnienia przesłanki „niezbędności” wydania przepisów porządkowych dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku spokoju i bezpieczeństwa określonej w art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. W orzecznictwie sądownoadministracyjnym wskazuje się, iż pojęcie „niezbędności” na gruncie niniejszego przepisu należy rozumieć, taki „bez którego nie można się obejść, koniecznie potrzebny, nieodzowny” (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 15 listopada 2007 r. II SA/Lu 511/07, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 21 listopada 2019 r. sygn. akt II SA/Go 580/19). Stąd też przepisy porządkowe powinny dotyczyć wyłącznie zachowań bezpośrednio zagrażających owym dobrom prawnym i mogą być stanowione wówczas, gdy nie jest możliwe skuteczne przeciwdziałanie tym zagrożeniom na gruncie istniejących unormowań ustawowych.

Kwestionowana uchwała Rady Miasta Oleśnicy nie spełnia kryterium niezbędności, bowiem - jak już zaznaczono powyżej - w obowiązującym porządku prawnym w zakresie objętym treścią przedmiotowej uchwały istnieją powszechnie obowiązujące regulacje prawne.

Przepisy porządkowe zostały przez ustawodawcę ustalone po to, aby umożliwić szybką ochronę istotnych wartości prawnych, gdy bezpośrednie zagrożenie wymusza niezwłoczne działanie prawodawcze. Zasada, wynikająca z art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), jest że przepisy porządkowe wchodzą w życie po upływie 3 dni od dnia ich ogłoszenia. To skrócenie czasu wejścia w życie przepisów porządkowych jest uzasadnione ich specyfiką, są one bowiem wydawane w celu przeciwdziałania nagle pojawiającym się zagrożeniom życia, zdrowia, porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego (por. wyrok TK z dnia 8 lipca 2003 r., P 10/02, OTK-A 2003, nr 6, poz. 62).

Na gruncie niniejszej sprawy nie sposób uznać, iż eksponowanie drastycznych treści na obszarze miasta Oleśnicy stanowi sytuację nagłą, wymagającą pilnej ingerencji prawodawcy lokalnego. Należy zauważyć, że tego rodzaju prezentowanie treści/obrazów pojawia się najczęściej przy okazji organizowanych zgromadzeń

publicznych, podczas których wyrażane są poglądy, które nierzadko mogą szokować lub wywoływać niepokój. Niemniej jednak okoliczność ta nie uzasadnia tworzenia przepisów porządkowych, które miałyby utrudniać organizowanie zgromadzeń z uwagi na prezentowane podczas tych zgromadzeń treści. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że swoboda wypowiedzi jest jednym z fundamentów społeczeństwa demokratycznego, warunkiem jego rozwoju i samorealizacji jednostek. Swoboda ta nie może ograniczać się do informacji i poglądów, które są odbierane przychylnie albo postrzegane jako nieszkodliwe lub obojętne (zob. wyrok z dnia 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06, publ. OTK-A 2006/3/32). Dodatkowo nadmienić można, że nawet w ramach działalności instytucji rządowych, dla ochrony najistotniejszych dóbr prawnych jak życie i zdrowie człowieka sięga się niekiedy po drastyczne i szokujące metody przekazu (np. filmy realizowane przez Policję i Krajową Radę Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego w ramach kampanii „Użyj wyobraźni”, zdjęcia umieszczane na paczkach papierosów przedstawiające negatywne konsekwencje zdrowotne, wystawy Instytutu Pamięci Narodowej, na których prezentowane są m.in. zdjęcia pomordowanych żołnierzy).

Reasumując wskazać należy, że w ocenie organu nadzoru uchwała Rady Miasta Oleśnicy nr XXVII/311/2021 została podjęta z istotnym naruszeniem przepisów prawa, w powyższym zakresie wykracza bowiem poza zakres upoważnienia ustawowego ujętego w art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Wbrew swej treści uchwała ta nie spełnia przesłanek do uznania jej za akt normujący przepisy porządkowe. Powyższe stanowi dodatkowo o naruszeniu zasady legalizmu nakazującej działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP).

Z uwagi na powyższe organ nadzoru stwierdza, iż w jego ocenie kwestionowane zapisy uchwały w sposób istotny naruszają obowiązujący porządek prawny, a powyżej podniesione argumenty czynią zasadnym niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze, stwierdzające nieważność powołanej na wstępie uchwały w zakresie określonym sentencją niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Biorąc powyższe pod uwagę postanowiono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

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.

Wojewoda Dolnośląski

Jarosław Obremski