



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 16 marca 2022 r.

Poz. 1414

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.151.3.2022.MC2 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 9 marca 2022 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały nr VIII/XLI/416/22 Rady Gminy Wisznia Mała z dnia 23 lutego 2022 r. w sprawie przepisów porządkowych związanych z zakazem umieszczania w przestrzeni publicznej gminy obrazów drastycznych w tym płodów ludzkich i ich szczątków.

Uzasadnienie

Rada Gminy Wisznia Mała na sesji w dniu 23 lutego 2022 r. podjęła uchwałę nr VIII/XLI/416/22 w sprawie przepisów porządkowych związanych z zakazem umieszczania w przestrzeni publicznej gminy obrazów drastycznych w tym płodów ludzkich i ich szczątków, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 marca 2022 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, polegającym na przyjęciu norm niespełniających kryteriów pozwalających na ich ustanowienie w przepisach porządkowych.

Na mocy § 1 uchwały nr VIII/XLI/416/22 Rada Gminy Wisznia Mała wprowadziła zakaz prezentowania na terenie gminy Wisznia Mała treści drastycznych, w tym eksponujących wizerunek zwłok lub ich fragmentów, w tym płodów ludzkich i ich szczątków, 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 zwierzęcych. W § 2 uchwały, wprowadzono sankcję za naruszenie ww. zakazu, przyjmując: „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”. Uchwała, zgodnie z § 4, wchodzi w życie po upływie trzech dni od dnia jej ogłoszenia w dzienniku urzędowym.

Zdaniem organu nadzoru, analiza postanowień ww. uchwały prowadzi do stwierdzenia, że naruszają one obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym.

Podstawę prawną podejmowanej uchwały stanowi art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. 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 naruszanie 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 (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lipca 2006 r., sygn. II GSK 68/06; 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.).”.

Odnosząc się do zakazu określonego w §1 uchwały Rady Gminy Wisznia Mała, stwierdzić należy, że zakaz ten wynika z przepisu art. 51 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2021 r. poz. 2008 ze zm.), który stanowi: „Kto krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem zakłóca spokój, porządek publiczny, spoczynek nocny albo wywołuje zgorszenie 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 spokój i porządek publiczny albo wywołujący zgorszenie. Tego rodzaju zachowanie pociągać może za sobą skutek przewidziany w ww. przepisie, a tym samym powodować odpowiedzialność przewidzianą w 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, 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 Gminy Wisznia Mała uznać należy za nieuzasadnione i pozbawione podstaw prawnych i już z tego względu uzasadniające 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).

Ponadto, 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 uzasadnienia do uchwały wynika, że: „Od wielu miesięcy w pobliżu Szkoły Podstawowej im. Jana Pawła II w Psarach, przy ul. Głównej, na prywatnej posesji, widnieje billboard fundacji Pro – Prawo do Życia, zawierający wyjątkowo drastyczne treści. Dotychczasowe inicjatywy obywateli, zmierzające do likwidacji tego typu ekspozycji, okazują się bezskuteczne”. Tym samym 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 Gminy Wisznia Mała uznaje, że jedynym środkiem zaradczym na opisane tam sytuacje, związane z publicznym prezentowaniem treści drastycznych, jest wydanie przepisów porządkowych ustanawiających zakaz prezentowania na terenie Gminy Wisznia Mała tego rodzaju treści, ignorując tym samym istnienie norm zawartych w art. 51 oraz art. 141 Kodeksu wykroczeń.

Przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały nie wykazano również 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 sądowoadministracyjnym wskazuje się, że przez 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.

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 7 lipca 2021 r. (sygn. akt III SA/Kr 226/21) Sąd ten, w analogicznej sprawie, tj. dotyczącej uchwały w sprawie przepisów porządkowych związanych z eksponowaniem drastycznych treści na obszarze Krakowa, uznał że: „(...) prezentowanie publiczne treści drastycznych przedstawiających fotografie martwych, zakrwawionych ludzkich płodów może być zakwalifikowane jako działanie zakłócające spokój i porządek publiczny. W niniejszej sprawie nie mamy zatem do czynienia z zakresem nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub przepisach powszechnie obowiązujących, tj. z luką w treści przepisów prawnych powszechnie obowiązujących, bowiem zakres ten został uregulowany w art. 51 § 1 k.w. Tak sformułowany porządkowy przepis prawa miejscowego zastępuje ustawę, co wykracza poza zakres dopuszczalnego upoważnienia, a także narusza hierarchię aktów normatywnych (art. 87 i 94 Konstytucji RP). Wyrazem prawidłowej i odpowiadającej prawu legislacji prawodawcy gminnego jest treść § 115 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej - Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908, zgodnie

z którym w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Dodać również trzeba, że rady gmin nie mogą w drodze przepisów porządkowych rozszerzać ani precyzować zakazów ustawowych wobec braku upoważnienia dla rad gmin w tym zakresie (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 marca 1999 r., II SA/Po 1399/98). Przechodząc do drugiej ze wskazanych w art. 40 ust. 3 u.s.g. przesłanek, tj. "niezbędności dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego" wskazać należy, że "niezbędny" to "koniecznie potrzebny" (<https://sjp.pwn.pl>). Nie może zatem budzić wątpliwości słuszność poglądu, że uchwała podjęta w zakresie objętym już istniejącą regulacją prawną powszechnie obowiązującą, kryterium niezbędności nie odpowiada.”.

Przepisy porządkowe zostały przez ustawodawcę ustalone po to, aby umożliwić szybką ochronę istotnych wartości prawnych, gdy bezpośrednie zagrożenie wymusza niezwłoczne działanie prawodawcze. Zasadą, wynikającą 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 (wyrok TK z dnia 8 lipca 2003 r., sygn. P 10/02).

Na gruncie niniejszej sprawy nie sposób uznać, że eksponowanie drastycznych treści na obszarze Gminy Wisznia Mała stanowi sytuację nagłą, wymagającą pilnej ingerencji prawodawcy lokalnego. Wskazać również należy, że 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, zdaniem organu nadzoru uchwała Rady Gminy Wisznia Mała nr VIII/XLI/416/22 podjęta została z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, polegającym na przyjęciu norm niespełniających kryteriów pozwalających na ich ustanowienie w przepisach porządkowych, a tym samym na przekroczeniu zakresu upoważnienia ustawowego, co uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

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