

Protokół nr 36/2021
z posiedzenia Komisji Skarg, Wniosków i Petycji
Rady Miejskiej Wrocławia
z dnia 22 listopada 2021 roku
od godziny 14.00
w Klubie radnego

BRM-DPP.0012.12.12.2021

Dnia 22 listopada 2021 r. od godziny 14.00 w Sali Klub radnego odbyło się posiedzenie Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miejskiej Wrocławia.

Na ogólną liczbę 5 członków Komisji, wszyscy radni byli obecni. Lista obecności radnych stanowi załącznik nr 1 do niniejszego protokołu.

Porządek obrad

I. Przyjęcie porządku obrad

II. Rozpatrzenie skarg:

1. skargi na Prezydenta Wrocławia - druk nr 1262/21,
2. skargi na Dyrektora Zarządu Zasobu Komunalnego - druk nr 1261/21,
3. skargi na Dyrektora Zarządu Zieleni Miejskiej - druk nr 1263/21.

III. Rozpatrzenie wniosku w przedmiocie wprowadzenia prawa, które ułatwiałoby poruszanie się po Wrocławiu pomimo ograniczenia spowodowanego ogradzaniem osiedli mieszkaniowych - druk nr 1264/21.

IV. Rozpatrzenie petycji w sprawie podjęcia uchwały o zakazie prezentowania w miejscach publicznych treści drastycznych oraz homofobicznych - druk nr 1265/21.

V. Sprawy bieżące

VI. Przyjęcie protokołu z poprzedniego posiedzenia

VII. Wolne wnioski

Ad. I. Komisja bez uwag przyjęła porządek posiedzenia.

Ad. II. Komisja rozpatrzyła poniższe skargi:

1. skargę na Prezydenta Wrocławia - druk nr 1262/21

Pismem z dnia 4 października 2021 r. (...) * (dalej; Skarżący) skierował skargę na Prezydenta Wrocławia, pełniącego funkcję organu zarządzającego ruchem na drogach publicznych we Wrocławiu.

Pismem tym Skarżący zarzuca, że jego zdaniem występujące w wielu miejscach we Wrocławiu oznakowanie poziome barwy żółtej - tutaj Skarżący podaje jako przykład zdjęcie ul. Bardzkiej we Wrocławiu, na którym wskazuje część strzałek kierunkowych (P-8) oraz napis „BUS” (P-22) – jest niezgodne z obowiązującymi przepisami i może wprowadzać w błąd uczestników ruchu drogowego.

Skarżący podnosi, że stałe oznakowanie poziome powinno być barwy białej, a oznakowanie poziome barwy żółtej stosuje się jedynie w przypadku czasowych zmian organizacji ruchu oraz że oznakowanie barwy żółtej ma pierwszeństwo przed oznakowaniem barwy białej.

Skarżący przytacza przepis § 85 rozporządzenia Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych, który stanowi że:

1. Znakami drogowymi poziomymi są umieszczone na nawierzchni linie ciągłe lub przerywane, pojedyncze lub podwójne, strzałki, napisy, symbole i inne linie związane z oznaczaniem określonych miejsc na drodze oraz punktowe elementy odblaskowe.
2. Znaki drogowe poziome są barwy białej lub żółtej, z zastrzeżeniem ust. 4.
3. Jeżeli na drodze są umieszczone znaki barwy białej i żółtej wskazujące różny sposób zachowania, to kierujący jest obowiązany stosować się do znaków barwy żółtej.
4. Umieszczone na jezdni punktowe elementy odblaskowe barwy czerwonej wyznaczają prawą krawędź jezdni. Lewa krawędź jezdni oraz pasy ruchu mogą być oznaczone punktowymi elementami odblaskowymi barwy białej lub żółtej; przepis ust. 3 stosuje się odpowiednio.

Skarżący zauważa także, że zgodnie z pkt. 1.3 załącznika nr 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach:

„Znaki poziome barwy żółtej stosuje się w przypadku czasowych zmian organizacji ruchu, jeżeli na jezdni pozostaje oznakowanie stałe barwy białej. Znaki barwy białej, które nie obowiązują w czasowej organizacji ruchu, powinny być przekreślone kreskami barwy żółtej o szerokości minimum 12 cm. Do wykonywania oznakowania tymczasowego barwy żółtej należy stosować materiały łatwe do usunięcia, np. taśmy odblaskowe. Linie wyznaczające pasy ruchu zaleca się uzupełnić punktowymi elementami odblaskowymi z odbłyśnikami barwy żółtej. Jeżeli czasowa organizacja ruchu

zastosowana jest na odcinkach, na których dotychczasowe oznakowanie poziome zostaje usunięte lub zakryte (na skutek sfrezowania nawierzchni lub ułożenia tymczasowego nowej nawierzchni), do oznakowania stosuje się oznakowanie barwy białej.”

Wyjaśnienia w sprawie skargi złożyła pismem z dnia 18 października 2021 r. Dyrektor Departamentu Infrastruktury i Transportu Urzędu Miejskiego Wrocławia (dalej: „Dyrektor”).

Zdaniem Dyrektor oznakowanie poziome dróg ma ogromne znaczenie zarówno dla czytelności organizacji ruchu drogowego, jak i zapewnienia bezpieczeństwa wszystkim jego uczestników. Zadaniem oznakowania poziomego jest przede wszystkim zwiększenie bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego, usprawnienie ruchu pojazdów, zwłaszcza w miejscach, w których nie można zastosować innego oznakowania lub nie jest ono wystarczające, ułatwienie korzystania z dróg, szczególnie podczas niesprzyjających warunków atmosferycznych, po zmroku. Ważne jest aby oznakowanie poziome ułatwiało właściwe odczytywanie wprowadzanej organizacji ruchu.

Dyrektor zauważa, że niezależnie od przytoczonych przez Skarżącego przepisów prawo przewiduje stosowanie znaków poziomych zarówno barwy białej jak i żółtej.

Zdaniem Dyrektor przepisy nie precyzują dokładnie sposobu oznakowywania wszystkich sytuacji powstających w ramach konstruowania organizacji ruchu, między innymi nie pokazują w jaki sposób należy znakować wydzielone z ruchu kołowego torowiska z dopuszczonym ruchem konkretnych grup pojazdów w tym autobusów, czy jak znakować na skrzyżowaniu pasy ruchu z relacjami dostępnymi wyłącznie dla określonych grup pojazdów. W takich sytuacjach rozporządzenie Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie znaków i sygnałów drogowych przewiduje stosowanie w razie potrzeby znaków z napisami wskazującymi sposób korzystania z drogi, jeżeli nie może

on być wyrażony znakami określonymi w załączniku do niniejszego rozporządzenia.

Dyrektor zauważyła także, że stosowane we Wrocławiu oznakowanie poziome relacji busowych jest wyróżniające się i czytelne.

Zastosowana modyfikacja oznakowania poziomego relacji busowych nie tylko nie wprowadza kierowców w błąd, a wręcz przeciwnie dobrze precyzuje przeznaczenie konkretnych relacji dla konkretnych jej użytkowników.

Przepisy wskazane przez Skarżącego dotyczą konkretnie określonych sytuacji to jest:

- kiedy oznakowanie poziome wskazuje sposób zachowania się kierowcy;
- w trakcie czasowych zmian organizacji ruchu jeżeli na jezdni pozostaje oznakowanie stałe barwy białej.

Natomiast sposób organizacji ruchu, który opisywany jest w odpowiedzi na skargę dotyczy – jak wskazuje Dyrektor - sytuacji nieuregulowanych przepisami.

Dyrektor powołała się na § 1 ust. 4 in fine, rozporządzenia Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych, dający możliwość stosowania znaków z napisami wskazującymi sposób korzystania z drogi, jeżeli nie może być wyrażony znakami określonymi w załączniku do niniejszego rozporządzenia.

Zdaniem Rady Miejskiej stosowanie powyższych modyfikacji wynika z potrzeby wyrażenia sposobu korzystania z drogi w inny sposób niż określony przepisami, natomiast wskazane przez Skarżącego przepisy nie dotyczą sytuacji nieokreślonych, a wręcz przeciwnie wskazane jest kiedy należy je stosować.

Uwzględniając powyższe wyjaśnienia Komisja uznała skargę za niezasadną i w wyniku głosowania (za – 5 radnych, przeciw – 0 ,

wstrzymał się – 0 radny) jednogłośnie postanowiła wnioskować o nieuwzględnieniu przedmiotowej skargi.

2. Komisja rozpatrzyła skargę na Dyrektora Zarządu Zasobu Komunalnego - druk nr 1261/21.

Dnia 27 września 2021 r. do Urzędu Miejskiego Wrocławia wpłynęła skarga (...) * z dn. 24 września 2021 r. , w której Skarżąca zarzuca Zarządowi Zasobu Komunalnego we Wrocławiu nieuzasadniony brak zwrotu kwoty (...) * zł wraz z odsetkami ustawowo liczonymi za opóźnienie.

Po przedstawionym stanowisku Prezydenta udzielonym z dnia 14 października 2021 r. Dyrektor Zarządu Zasobu Komunalnego oraz analizie eksperta Komisja w wyniku głosowania (za – 5 radnych, przeciw – 0 , wstrzymał się – 0 radny) jednogłośnie postanowiła wnioskować o nieuwzględnieniu przedmiotowej skargi.

3. Komisja rozpatrzyła skargę na Dyrektora Zarządu Zieleni Miejskiej - druk nr 1263/21

Pismem z dnia 13 września 2021 r. (data wpływu 15 października br.) (...) * złożyła „skargę na czynność urzędnika Zarządu Zieleni Miejskiej we Wrocławiu”.

Skarżąca zarzuca nieuzasadnione jej zdaniem wypowiedzenie umowy dzierżawy działki nr (...) obręb (...), bez zachowania terminu wypowiedzenia.

Wyjaśnienia w sprawie skargi złożył pismem z dnia 9 listopada 2021 r. Dyrektor Zarządu Zieleni Miejskiej we Wrocławiu.

Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia oraz analizę eksperta Komisja uznała skargę za bezzasadną i w wyniku głosowania (za – 5

radnych, przeciw – 0 , wstrzymał się – 0 radny) jednogłośnie postanowiła wnioskować o nieuwzględnieniu przedmiotowej skargi.

III. Rozpatrzenie wniosku w przedmiocie wprowadzenia prawa, które ułatwiałoby poruszanie się po Wrocławiu pomimo ograniczenia spowodowanego ogradzaniem osiedli mieszkaniowych - druk nr 1264/21.

Pismem z dnia 27 września 2021 r. (..) * (dalej; Wnioskodawca), złożył wniosek, dotyczący wprowadzenia na terenie Miasta Wrocławia prawa, które ułatwiałoby poruszanie się po mieście pomimo ograniczenia powodowanego wygradzaniem terenów i wyłączaniem ich z użytkowania publicznego.

Wnioskodawca proponuje by nowe regulacje dopuszczały trwałe wygradzanie osiedli, ale wtedy stawka podatku gruntowego powinna być przykładowo 20 krotne wyższa od standardowej. Zdaniem Wnioskodawcy na terenach wygradzonych powinny być wyznaczone szlaki poruszania się umożliwiające tranzytowe przemieszczanie się po mieście. Wnioskodawca proponuje by godziny umożliwiające tranzyt wyznaczane były urzędowo np. od godziny 6 do 23.

Zdaniem wnioskodawcy te same rozwiązania powinny dotyczyć ogrodów działkowych, w celu udostępnienia ich spacerowiczom.

Do treści powyższego wniosku ustosunkowali się Wiceprezydent Wrocławia - Sebastian Lorenc (dalej: „Wiceprezydent”) oraz Dyrektor Wydziału Podatków i Opłat Urzędu Miejskiego Wrocławia Izabela Piekielnik (dalej: „Dyrektor”).

W swoim piśmie Wiceprezydent wyjaśnił, że przepisy prawa, dotyczące istoty oraz sposobu wykonywania własności, zawarte w art. 140 Kodeksu Cywilnego wskazują, że „W granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-

gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. ...”

Z powyższego wynika bezsprzecznie, że ten kto grodzi swoją nieruchomości, stawiając na niej ogrodzenie, wykonuje w ten sposób przysługujące mu prawo własności, bowiem przepisy pozwalają wyłączyć inne osoby z korzystania z tej rzeczy.

Wiceprezydent zauważył także, że ww. przepisy mają charakter prawa ogólnego, w tym przypadku ustawy, zatem ich zmiana może nastąpić tylko w trybie przewidzianym dla zmiany tego typu prawa, tj. poprzez zmianę ustawy w Parlamencie.

Odnosząc się do dostępności mienia publicznego stwierdził, że co do zasady ma ono charakter ogólnodostępny, dostępność może być jednak poddana pewnym ograniczeniom. Jako przykład ograniczeń Wiceprezydent podał parki miejskie, np. Staromiejski czy Staszica, które są ogólnodostępne, jednakże ze względów bezpieczeństwa zamknięte w godzinach nocnych.

Dodatkowo Wiceprezydent Wrocławia przekazał bardziej szczegółową informację dotyczącą rodzinnych ogródków działkowych. Wynika z nich, że jednostka samorządu terytorialnego (JST), na podstawie przepisów art. 17 Ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych może współpracować ze stowarzyszeniami ogrodowymi prowadzącymi Rodzinne Ogrody Działkowe (ROD) na obszarze danej gminy. Poprzez udzielone dotacje celowe JST może wpływać, w szczególności, na budowę lub modernizację infrastruktury ogrodowej, o ile wpłynie to na poprawę warunków do korzystania z ROD przez działkowców.

Współpraca, którą prowadzi Gmina Wrocław na swoim obszarze z ROD, skutkuje m. in. budową infrastruktury wodno-kanalizacyjnej, z drugiej strony udostępnianiem części wspólnych ogrodów działkowych, np. na aleje spacerowe dla mieszkańców Wrocławia, czy też udostępnianie, wybudowanych na terenie ogrodów

działkowych, placów zabaw, w określonych w regulaminach porządkowych ROD, terminach.

Warto jednak zaznaczyć, że decyzje o udostępnieniu części wspólnych ogrodów działkowych, w każdym przypadku leżą w gestii zarządów poszczególnych Rodzinnych Ogrodów Działkowych.

Co do części wniosku dotyczącej podwyższonych kwot podatków od nieruchomości informacji udzieliła Dyrektor Wydziału Podatków i Opłat Urzędu Miejskiego Wrocławia.

Pismem z dnia 4 listopada 2021 roku wyjaśniono, że zgodnie z ustawą z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, kompetencje do ustalania wysokości stawek podatku od nieruchomości posiada Rada Gminy, z zastrzeżeniem, że stawki nie mogą być wyższe niż stawki określane corocznie przez Ministra Finansów w drodze obwieszczenia. Zgodnie z art. 5 ust. 1 ww. ustawy, górne granice stawek kwotowych, obowiązujące w danym roku podatkowym ulegają corocznie zmianie na następny rok podatkowy w stopniu odpowiadającym wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie pierwszego półrocza roku, w którym stawki ulegają zmianie, w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego.

Oznacza to, że kształtowanie stawek podatku od nieruchomości przez Radę Miejską Wrocławia możliwe jest w granicach określonych ustawą. W 2021 r. dla gruntów pozostałych (w tym dla terenów związanych z budynkami mieszkalnymi) stawka podatku wynosi 0,52 zł, a dla gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej 0,99 zł i są to stawki maksymalne zgodne z obwieszczeniem Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych na rok 2021.

Zdaniem Komisji w/w stanowiska przywołały mocne argumenty wskazujące na niemożliwość spełnienia wniosku w zaproponowanym kształcie.

Treść prawa własności określona w art. 140 Kodeksu cywilnego, polega właśnie na prawie właściciela do korzystania z rzeczy z wyłączeniem innych osób. Pamiętać także trzeba, że ograniczenie treści prawa własności zgodnie z art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. może zostać dokonane jedynie w drodze ustawy i jedynie jeśli nie narusza istoty tego prawa.

Odnosnie sprawy podwyższenia podatków w myśl propozycji Wnioskodawcy - na gruncie ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych nie jest możliwe zwiększenie stawek podatku dla nieruchomości, które zostały ogrodzone, a przez to publiczny dostęp do nich pozostaje ograniczony.

Uwzględniając powyższe wyjaśnienia oraz analizę eksperta Komisja uznała wniosek za niezasadny i w wyniku głosowania (za – 4 radnych, przeciw – 0 , wstrzymał się – 1 radny) postanowiła wnioskować o nieuwzględnieniu przedmiotowego wniosku.

IV. Rozpatrzenie petycji w sprawie podjęcia uchwały o zakazie prezentowania w miejscach publicznych treści drastycznych oraz homofobicznych - druk nr 1265/21

Pismem z dnia 1 października 2021 roku Wrocławskie Koło Partii Zieloni oraz Posłanka na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej Pani Małgorzata Tracz złożyli petycję w sprawie podjęcia przez Radę Miejską Wrocławia uchwały o zakazie prezentowania w miejscach publicznych treści drastycznych oraz homofonicznych.

Dokonując oceny poruszonego w petycji zagadnienia, w pierwszej kolejności należy wskazać podstawę prawną przedmiotowej regulacji. Jest nią niewątpliwie art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2021.1372).

Zgodnie z cyt. przepisem, 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.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, iż stanowienie aktów prawa lokalnego o charakterze porządkowym w gminie będzie możliwe w sytuacji zbiegu dwóch przesłanek:

- obiektywnej – wymagającej oceny obowiązującego stanu prawnego i stwierdzenia, że materia podlegająca regulacji nie została dotychczas unormowana w ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących;
- subiektywnej – będącej wynikiem oceny organu stanowiącego przepisy porządkowe, który uzna, że wymienione enumeratywnie w ustawie dobra zostały lub mogą zostać naruszone i wymagają ochrony. (por. red. B. Dolnicki; Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz. Wyd. III. Opublikowano: WKP 2021. Lex).

Oceniając przesłankę obiektywną Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie m.in. w wyroku z dnia 11.07.2006 r., [II GSK 68/06](#), LEX nr 267157: wyraził następujący pogląd:

„1. Artykuł 40 ust. 3 ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (...) i wynikające z niego upoważnienie dla rady gminy – stanowienia przepisów porządkowych – nie podlegają wykładni rozszerzającej. Przepisy porządkowe mogą być bowiem wydawane tylko w wyjątkowych, ściśle określonych przez analizowaną regulację okolicznościach. Oznacza to, iż na jej podstawie można ustanawiać zakazy i nakazy, które bezpośrednio służą realizacji wskazanych przez ustawodawcę przesłanek.

2. O «zakresie nieuregulowanym» można 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”.

Zakaz eksponowania drastycznych oraz homofobicznych treści na obszarze Wrocławia, można przy dokonaniu odpowiedniej wykładni przepisu wywieść z dyspozycji art. 51 § 1 ustawy Kodeks wykroczeń (Dz.U.2021.281). Przywołany przepis 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.”

Cytowany przepis Kodeksu wykroczeń może być stosowany w stanie faktycznym będącym przedmiotem uchwały, tj. w razie prezentowania drastycznych oraz homofobicznych treści w miejscach publicznych (i nie tylko w miejscu publicznym), w tym prezentacja brutalnych, nieprzyzwoitych i budzących odrazę obrazów antyaborcyjnych oraz kłamliwe i homofobiczne hasła znieważające osoby nieheteronormatywne, w sposób zakłócający spokój i porządek publiczny albo wywołujący zgorszenie. Pogląd podobny wyrażony został m.in. przez Wojewodę Małopolskiego w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 18 grudnia 2020r. nr WN-II.4131.1.14.2020. w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XLVIII/1298/20 Rady Miasta Krakowa z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie przepisów porządkowych związanych z eksponowaniem drastycznych treści na obszarze Krakowa - w całości (opublik. w: Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego z dnia 21 grudnia 2020r., poz. 8459). W przedmiotowym rozstrzygnięciu organ nadzoru uznał ponadto, iż innym przepisem mogącym mieć zastosowanie w niniejszej sprawie jest przepis art. 141 kodeksu wykroczeń, chroniący sferę obyczajności publicznej. W myśl tego przepisu (cyt:) „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 kontekście poruszonego problemu należy rozważyć także ograniczenia wynikające z art. 63a Kodeksu wykroczeń. Warto w

tym miejscu zwrócić uwagę na fakt, iż art. 51 Kodeksu wykroczeń penalizuje zachowanie będące „wybrykiem”, które to pojęcie w literaturze przedmiotu jest rozumiane szeroko. Sformułowanie „krzyk, hałas, alarm lub inny wybryk” wskazuje, że krzyk, hałas i alarm mają mieć cechę wybryku, a zatem być nieuzasadnione, naruszające zasady współżycia społecznego. (Lachowski Jerzy (red); Kodeks wykroczeń. Komentarz. Opubl. WKP 2021. Lex 2021.). Inny wybryk to inne niż ww. zachowanie, jakiego w danych okolicznościach czasu, miejsca i otoczenia – ze względu na przyjęte zwyczajowo normy ludzkiego współżycia – nie należało się spodziewać, a które zdolne jest zakłócić spokój lub porządek publiczny (D. Egierska [w:] J. Bafia, D. Egierska, I. Śmietanka, *Kodeks wykroczeń...*, 1974, s. 161). (Lachowski Jerzy (red); Kodeks wykroczeń. tamże).

Pewne wątpliwości może też budzić możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności na gruncie art. 141 kw, osoby eksponującej plakaty o treści drastycznej. Mając na uwadze zwłaszcza pogląd, zgodnie z którym normatywna konstrukcja czynu zabronionego stypizowanego w art. 141 k.w. nie będzie pozwalać na pociągnięcie do odpowiedzialności osób, które będą umieszczać w miejscu publicznym nieprzyzwoite plakaty czy też fotografie. W tego typu przypadkach aktualizować się będzie możliwość przypisania podmiotom podejmującym się tych zachowań odpowiedzialności m.in. za wykroczenie z art. 140 k.w. czy przestępstwo z art. 202 k.k., pod warunkiem wyczerpania wszystkich znamion tych czynów zabronionych. (Lachowski Jerzy (red); Kodeks wykroczeń. tamże).

Taką samą uwagę można odnieść do art. 63a k.w. (wobec opisywanych wyżej zachowań), mając na uwadze fakt, iż nie będzie umieszczaniem w miejscach publicznych przejazd samochodu z umocowanym na nim lub ciągniętej przez niego lawecie ogłoszeniem. (Lachowski Jerzy (red); Kodeks wykroczeń. tamże).

Natomiast jego zatrzymanie lub postój na drodze publicznej, niewynikające z warunków lub przepisów ruchu drogowego, będzie mogło zostać zakwalifikowane jako umieszczanie w rozumieniu art. 63a § 1 k.w. (tamże). Miejszem umieszczania może być również środek komunikacji publicznej, albowiem względem pasażerów korzystających z tego miejsca umieszczenie tam np. ogłoszenia będzie miało charakter stacjonarny.

Wątpliwości i rozważania przedstawione na gruncie art. 51kw, art. 63a kw czy też art. 141 kw odnoszą się jedynie do podnoszonego z literaturze i orzecznictwie elementu tzw. braku w systemie prawa powszechnie obowiązującego innych regulacji zezwalających na eliminację dostrzeżonych przez gminę, niepożądanych w myśl tego przepisu zjawisk.

Komisja wskazała, że wprowadzając ograniczenia w przestrzeni publicznej/na terenie miasta (zakaz poruszania się na terenie miasta pojazdów, prezentowania w miejscach publicznych określonych treści wskazanych w petycji), organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustanawia zakaz, którego system powszechnie obowiązującego prawa nie zawiera.

Nie sposób oprzeć się wrażeniu, iż proponowaną regulacją dochodzi do „swoistego modyfikowania” przepisu(ów) ustawowego(ów) przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego, czego czynić nie wolno. (tak. wyrok NSA z 25.03.2003 r., II SA/Wr 2572/02, Dz.Urz. Opols. poz. 1520). Dopuszczenie precedensu w tym zakresie rodzi - nie spotykane dotąd - niebezpieczeństwo ograniczenia Konstytucyjnie zagwarantowanych praw i wolności, przepisami rangi porządkowej. W tym kontekście nie sposób pominąć postulatu petentów swoistego rozszerzenia (modyfikacji/uszczelnienia) przepisami porządkowymi art. 256 kodeksu karnego, który to, na co wskazali petenci (str. 5 petycji), chroni przed mową nienawiści, jednak ten artykuł nie obejmuje ochroną osób

nieheteronormatywnych, których dotyczą treści prezentowane na ciężarówce, a tylko grupy narodowościowe, rasowe czy wyznaniowe.

Niezależnie od powyższych uwag podkreślono, że nie wystąpiła także druga z przesłanek (tzw. subiektywna) leżąca u podstaw tworzenia przepisów porządkowych, w oparciu o art. 40 ust. 3 ustawy, tzw. „niezbędności” dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego dla przeciwdziałania któremu koniecznym jest wydanie przepisów porządkowych. W petycji dostrzega się wątek ocen i badań naukowych wskazujących negatywny wpływ brutalnych treści na zdrowie psychiczne zwłaszcza dzieci, jednak przesłanka taka winna być potwierdzona stosownymi badaniami i analizami powołanych do tego instytucji (autorytetów), czego nie można wykazać opierając się o samą lekturę uzasadnienia petycji.

Nadto konstrukcja przepisu art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym wymaga zaistnienia łącznie dwóch przesłanek, tj.

- niezbędności wydania przepisu dla ochrony życia lub zdrowia obywateli (1 przesłanka);
- oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego (druga przesłanka).

Jeśli nawet wystąpi jedynie pierwsza z przesłanek przepisów porządkowych nie można ustanowić. W ocenie Komisji w petycji nie wykazano, iż publikacja treści drastycznych czy homoboficznych doprowadziła do naruszenia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.

Przypomnieć należy, iż ustanawianie przepisów porządkowych może mieć miejsce w sytuacjach wyjątkowych, niecierpiących zwłoki, wymagających natychmiastowej reakcji, co oznacza, że zagrożenie jest tego rodzaju, że wymaga podjęcia niezwłocznego działania prawodawczego przez uprawnione do tego organy gminy, co nie zostało wykazane.

W przedstawionej sprawie nie występuje (nie została wykazana) przesłanka „niezbędności” uchwalenia przepisów porządkowych w zaproponowanym kształcie. W judykaturze podkreśla się, iż pojęcie „niezbędności” na gruncie przepisu art. 40 ust. 3 ustawy należy rozumieć w sposób 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 2019r. sygn. akt II SA/Go 580/19). Tym samym przepisy porządkowe powinny dotyczyć wyłącznie zachowań bezpośrednio zagrażających takim dobrom prawnie chronionym i mogą być stanowione wówczas, gdy nie jest możliwe skuteczne przeciwdziałanie tym zagrożeniom na gruncie istniejących unormowań ustawowych.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na fakt, iż w orzecznictwie i literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na tzw. „charakter lokalny” problematyki obejmowanej taką regulacją. Ewentualny problem eksponowania treści „makabrycznych/drastycznych” oraz homofobicznych (i in. wskazanych w petycji) nie jest jednak problemem lokalnym, gdyż dotyczy on zjawisk występujących w całym kraju, a więc sfery stosunków społecznych, wymagających generalnych uregulowań. (por. wyrok NSA z 1.10.2003r., II S.A./Po 1409/03, Dz.Urz. Lubus. poz. 1876).

Podsumowując, brak jest podstawy prawnej do podjęcia przez Radę Miejską Wrocławia uchwały w sprawie przepisów porządkowych zakazujących na terenie Wrocławia prezentowania w miejscach publicznych treści drastycznych oraz homofobicznych. Wskazane w petycji ograniczenia i zakazy winny stanowić fragment materii ustawowej, dla której właściwymi są organa władzy ustawodawczej tj. Sejm i Senat.

Mając na uwadze powyższe Komisja w wyniku głosowania (za – 4 radnych, przeciw – 0 , wstrzymał się – 1 radny) postanowiła wnioskować o nieuwzględnieniu przedmiotowej petycji.

Ad. V. Sprawy bieżące:

Komisja zapoznała się i przyjęła do wiadomości odpowiedź Zarządu Cmentarzy Komunalnych we Wrocławiu na pismo/wniosek (...) * z dnia 24 września br w sprawie modernizacji strony internetowej Zarządu Cmentarzy Komunalnych odnośnie pogrzebów.

Ad. VI Komisja bez uwag przyjęła protokół nr 35 z poprzedniego posiedzenia.

Ad. VII. Wolnych wniosków nie zgłoszono.

Na tym posiedzenie zakończono.

Czesław Cyrul

Przewodniczący Komisji

Protokół sporządziła:

Barbara Grosel

* Wyłącza się jawność w związku z dyspozycją art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 2176 oraz z 2021 r. poz. 1598 i 1641) oraz na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2019 r , poz. 1781) i Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE

(ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej z dnia 14 maja 2016 r. L 119/1).

Wyłączenia dokonał Dyrektor Biura Rady Miejskiej Marcin Szeloch.