

**UCHWAŁA NR XLVIII/1458/21  
RADY MIEJSKIEJ W ŁODZI  
z dnia 15 września 2021 r.**

**w sprawie wprowadzenia przepisów porządkowych zakazujących poruszania się na obszarze Miasta Łodzi pojazdami opatrzonymi niektórymi treściami.**

Na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 14 i art. 40 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372), Rada Miejska w Łodzi

**uchwała, co następuje:**

§ 1. Zakazuje się poruszania na obszarze Miasta Łodzi pojazdami opatrzonymi treściami pomawiającymi grupy społeczne nie stanowiące grup osób w rozumieniu art. 212 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1444 i 1517 oraz z 2021 r. poz. 1023) o takie postępowanie lub właściwości, które mogą poniżyć je w opinii publicznej.

§ 2. Zakazuje się poruszania na obszarze Miasta Łodzi pojazdami opatrzonymi treściami nieprzyzwoitymi lub drastycznymi.

§ 3. Naruszenie zakazów określonych w § 1 lub w § 2 niniejszej uchwały podlega karze grzywny wymierzonej w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach.

§ 4. Wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta Łodzi.

§ 5. 1. Uchwałę ogłasza się w drodze obwieszczenia, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na tablicach ogłoszeń w siedzibie Urzędu Miasta Łodzi przy ul. Piotrkowskiej 104.

2. Uchwała wchodzi w życie po upływie trzech dni od dnia jej ogłoszenia w drodze obwieszczenia.

3. Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego.

Przewodniczący  
Rady Miejskiej w Łodzi

  
Marcin GOŁASZEWSKI



## UZASADNIENIE

### 1. Uwagi wprowadzające

Zgodnie z art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, 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.

Ustanowienie przepisów porządkowych w oparciu o tę podstawę prawną wymaga równoczesnego spełnienia dwóch przesłanek, które określa się w literaturze i orzecznictwie mianem obiektywnej i subiektywnej. Pierwsza z nich dotyczy występowania luki regulacyjnej, co oznacza, że w przepisach prawa powszechnie obowiązującego nie ma regulacji pozwalającej osiągnąć cel wydawanych przepisów porządkowych. Druga zaś odnosi się to tego, że w ocenie organu stanowiącego zachodzi potrzeba ustanowienia przepisów z uwagi na ryzyko naruszenia albo naruszenie dóbr prawnych zawartych w enumeratywnym wyliczeniu przepisu oraz niezbędność uchwalanej regulacji dla ochrony tychże dóbr prawnych (w ten sposób B. Dolnicki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, WKP 2021, w uwagach do art. 40 u.s.g.; także wyrok NSA z 30 marca 2021 r., sygn. II GSK 220/21).

Powyższe przesłanki zostaną omówione odrębnie.

### 2. Przesłanka obiektywna

Powszechnie obowiązujące przepisy prawa nie zapewniają obecnie ochrony przestrzeni publicznej przed prezentowaniem w jej ramach, a zarazem nie w miejscach publicznych, lecz poprzez umieszczenie na pojazdach, treści nieprzyzwoitych i znieważających. Chodzi tu o treści zarówno wpisujące się w dyskurs publiczny dotyczący praw osób nieheteronormatywnych, jak i warunków przerywania ciąży, korzystania z wolności reprodukcyjnej, ujawnianych skandali pedofilskich, czy też wreszcie treści poniżające osoby starsze, osoby z niepełno sprawnościami czy kobiety.

Zjawiskiem obserwowanym od lat jest umieszczanie w miejskiej przestrzeni reklam uprzedmiotawiających człowieka i eksploatujących dla celów komercyjnych sferę jego intymności, wykorzystujących i trywializujących problemy osób z niepełno sprawnościami, czy też manipulujących opinią publiczną w zakresie jej oceny zjawisk i grup społecznych. Jako przykład można wskazać jeżdżące już po ulicach miast pojazdy opatrzone treściami wskazującymi, w sposób jednakowo manipulacyjny, z jednej strony: jakoby „lobby LGBT” miało pragnąć uczenia 9-latków jak osiągać orgazm, z drugiej strony zaś jakoby „pedofile grasowali najczęściej w kościele i tradycyjnej rodzinie”. Zjawisko prezentowania tego rodzaju treści doprowadziło ostatnio, w sierpniu 2021 r., do zamieszek w centrum Łodzi, a to w związku z poruszaniem się po mieście pojazdu opatrzonego zdjęciem zmasakrowanego płodu

ludzkiego w dosyć późnej fazie rozwoju, a zarazem napisem o treści „pigułka aborcyjna zabija”.

Należy również wspomnieć o reklamach wielkoformatowych wulgarnie eksploatujących sferę intymności człowieka czy jego przynależność do grup społecznie defaworyzowanych, np. o reklamach sieci sklepów RTV-AGD opatrzonych zdjęciem biustu i napisem „weź towar na wakacje”, czy też zdjęciem starszej kobiety z widoczną nadwagą i napisem „wyślij słonia do Ustronia”.

Umieszczanie w przestrzeni publicznej tego rodzaju treści zadaje niepotrzebny ból osobom, które może to dotknąć, naraża dzieci i młodzież na kontakt z wulgarnością, która negatywnie oddziałuje na młodych ludzi wychowawczo, wreszcie też powoduje konieczność tłumaczenia dzieciom zjawisk, których wyjaśnienia należałoby im zaoszczędzić na tym etapie ich rozwoju.

Należy w końcu wskazać też, że nastroje społeczne w Polsce, także w Łodzi, są niezwykle napięte, co jest rezultatem zaostrzonego dyskursu politycznego oraz stymulujących go wydarzeń, takich jak ingerencja składu orzekającego w Trybunale Konstytucyjnym w treść regulacji dotyczącej warunków przerywania ciąży, która miała miejsce jesienią 2020 r. Wydarzenia z sierpnia 2021 r., towarzyszące przemieszczaniu się po obszarze naszego Miasta ciężarówki opatrzonej treściami o charakterze wrogim wolności reprodukcyjnej, w ramach których doszło m.in. do użycia gazu łzawiącego przez funkcjonariuszy Policji, jasno pokazują, że prowokowanie opinii publicznej tego rodzaju nieprzyzwoitymi i ekstremalnymi treściami może stanowić zarzewie niepokoju społecznych. Ponieważ szczególnie mocno na treści tego rodzaju reaguje młodzież, przedmiotem najwyższej troski samorządu gminnego musi być zrobienie tego, co jest w jego mocy, aby uniknąć rozlewu krwi. W obecnej sytuacji w Polsce nie można takiego scenariusza wykluczyć.

Te zjawiska czynią niezbędnym ochronę porządku publicznego przed prezentowaniem treści pomawiających i wycelowanych w określone grupy społeczne, jak i treści nieprzyzwoitych i wywołujących społeczne wzburzenie. Jednocześnie zaś instrumenty, z których może i powinien w tej sytuacji skorzystać organ stanowiący gminy winny być dobrane w taki sposób, żeby nie powodowały one nadmiernej ingerencji w wolność wypowiedzi. Należy bowiem przypomnieć, że wolność wypowiedzi, korzystająca z ochrony zarówno art. 54 Konstytucji RP, jak i art. 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, chroni nie tylko takie wypowiedzi, które są dla opinii publicznej obojętne czy wręcz przyjmowane przychylnie, ale także i takie, które obrażają, szokują czy wzbudzają niepokoje (wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 7 grudnia 1976 r. w sprawie *Handyside przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 5493/72, także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 lutego 2015 r., sygn. SK 70/13, w pkt. III.4.3.1., wyrok Sądu Najwyższego z 2 lipca 2013, sygn. III SK 42/12). Chodzi zatem o dobranie takiego tylko środka w postaci przepisów porządkowych, który w sposób jak najmniej inwazyjny będzie ograniczał wolność wypowiedzi, pozostawiając zarazem niezbędną przestrzeń dla swobody formułowania sądów w sprawach najżywiej poruszających opinię publiczną.

Powszechnie obowiązujące przepisy prawa tylko w pewnym zakresie, odmiennym od zakresu regulacyjnego niniejszego projektu uchwały, stanowią odpowiedź na potrzeby wskazane powyżej. Zaznaczmy przy tym, że w materialnym projekcie uchwały nie chodzi o umieszczanie treści, o których mowa w tymże projekcie, w miejscach publicznych, lecz opatrywanie nimi pojazdów.

W tym miejscu należy wskazać, że Rada Miasta Stołecznego Warszawy podjęła w dniu 8 lipca 2021 r. uchwałę nr LI/1563/2021 w sprawie wprowadzenia przepisów porządkowych zakazujących poruszania się niektórymi rodzajami pojazdów, w odniesieniu do której Wojewoda Mazowiecki wydał w dn. 5 sierpnia 2021 r. rozstrzygnięcie nadzorcze nr WNP-I.4131.157.2021, stwierdzające jej nieważność w całości. Argumentacja Wojewody Mazowieckiego będzie stanowić w dalszym toku wywodu uzasadnienia materialnego projektu punkt odniesienia dla rozważań prawnych koncentrujących się wokół wspomnianych na wstępie przesłanek podjęcia uchwały w oparciu o art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Wskazując na niespełnienie, w przekonaniu organu nadzoru, przesłanki obiektywnej, Wojewoda Mazowiecki wskazał na pięć przepisów, które jego zdaniem łącznie wypełniają przestrzeń regulacyjną objętą równocześnie zakwestionowaną przezeń uchwałą. Były to art. 212 § 1 k.k., art. 51 § 1, 141 i 63a § 1 Kodeksu wykroczeń, jak również art. 156 ust. 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska.

Na wstępie zaznaczmy, że należy zgodzić się z mazowieckim organem nadzoru, że zawarcie w uchwale „warszawskiej” zakazu „poruszania się [...] pojazdami [...] emitującymi za pomocą urządzeń nagłaśniających treści” było niedopuszczalne wobec braku zmaterializowania się w tym przypadku przesłanki obiektywnej („przesłanki luki regulacyjnej”). Istotnie, art. 156 ust. 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska, zabrania się używania instalacji lub urządzeń nagłaśniających na publicznie dostępnych terenach miast, terenach zabudowanych oraz na terenach przeznaczonych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. Przepis ten zakazuje zatem używania na publicznie dostępnych terenach miast jakichkolwiek instalacji lub urządzeń nagłaśniających, w tym takich, które nie mają charakteru stacjonarnego, zgodnie z art. 3 pkt 42 ustawy – Prawo ochrony środowiska.

Z uwagi na to w projektowanej uchwale, inaczej niż uczyniono to w uchwale warszawskiej, nie objęto zakazem „poruszania się [...] pojazdami [...] emitującymi za pomocą urządzeń nagłaśniających treści”, bowiem taka regulacja byłaby sprzeczna z przesłanką obiektywną, dublując obowiązujący przepis prawa w postaci art. 156 ust. 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska.

Jeśli chodzi o wskazany przez Wojewodę Mazowieckiego art. 212 § 1 k.k., należy podzielić argumentację organu nadzoru jedynie częściowo i w związku z tym nieco inaczej skonstruować określenie zakresu przedmiotowego projektowanej uchwały. Istotnie, rację ma Wojewoda Mazowiecki, że przepis karny penalizuje pomawianie „innej osoby, grupy osób, instytucji, osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej o takie

postępowanie lub właściwości, które mogą poniżyć ją w opinii publicznej lub narazić na utratę zaufania potrzebnego dla danego stanowiska, zawodu lub rodzaju działalności”. Z tego też względu w projektowanej uchwale zaniechano objęcia zakazem poruszania na obszarze Miasta Łodzi pojazdami opatrzonymi treściami pomawiającymi podmioty lub grupy osób, o których mowa w art. 212 § 1 k.k. Jednocześnie jednak wskazano, że zakaz dotyczy poruszania się pojazdami opatrzonymi treściami, które pomawiałyby grupy społeczne nie stanowiące „grup osób” w rozumieniu wskazanego przepisu karnego. Taką grupą społeczną jest zbiorowość osób nieheteronormatywnych, ale również osób wykonujących posługę kapłańską. Jak bowiem wskazuje się w literaturze i orzecznictwie, za „grupę osób” w rozumieniu art. 212 § 1 k.k. nie można uznać „grupy przypadkowej, niepołączonej bliższymi więzami” (w ten sposób I. Zgoliński [w:] V. Konarska-Wrzosek [red.], *Kodeks karny. Komentarz*, WKP 2020, w nb.. 4 do art. 212 k.k.), bo musi to być „zespół ludzi połączonych, choćby czasowo, wspólnym celem, interesem, właściwościami lub jakąkolwiek inną wyodrębniającą więzią” (w ten sposób uchwała SN z 18 września 1982 r., sygn. VI KZP 10/82).

Jeżeli zatem uznajemy za konieczne zakazanie prezentowania w publicznej przestrzeni, na pojazdach poruszających się w obszarze Miasta, treści pomawiających osoby nieheteronormatywne, kobiety zainteresowane przerwaniem ciąży czy takie, które ciążę już przerwały albo korzystają ze środków antykoncepcyjnych, dzieci poczętych za pomocą zapłodnienia pozaustrojowego i ich rodziców, osoby zapewniające szczepienia przeciwko epidemii SARS-CoV-2, czy też księży – to konieczne jest przyjęcie projektowanej uchwały, której zakres przedmiotowy dotyczy ścigania takich właśnie zbiorowości społecznych, których nie można uznać za „grupy osób” w rozumieniu art. 212 § 1 k.k.

Projektodawca jest przy tym świadomy, że w dn. 22 lipca 2021 r. Sąd Okręgowy w Szczecinie (sygn. IV K 834/21) uchylił postanowienie Sądu Rejonowego Szczecin-Centrum z 18 marca 2021 r. (sygn. V K 719/20) o umorzeniu postępowania prowadzonego z oskarżenia prywatnego w kierunku art. 212 § 1 k.k., dotyczącego prezentowania treści zniesławiających osoby nieheteronormatywne na plandecce pojazdu poruszającego się po obszarze miasta. Należy jednak wskazać, że postanowienie to miało charakter precedensowy w tym sensie, iż po raz pierwszy i jak dotąd jedyny zostało wydane w realiach sprawy polegających na prezentowaniu w ten sposób treści tego rodzaju, ponadto zaś postanowienie Sądu Rejonowego, którego dotyczyło postanowienie uchylające, odmówiło wręcz oskarżycielowi prywatnemu statusu pokrzywdzonego. Nie sposób zatem uznać tego orzeczenia, nie kończącego merytorycznie postępowania karnego, za przesłankę przeczącą istnieniu analizowanej tu luki normatywnej, a zatem i spełnieniu przesłanki obiektywnej.

W ostatniej kolejności należy się odnieść do wskazanej przez Wojewodę Mazowieckiego grupy przepisów Kodeksu wykroczeń (art. 51 § 1, art. 141 i art. 63a k.w.), omawiając w pierwszej kolejności łącznie art. 141 i art. 63a § 1 k.w., a w dalszej kolejności art. 51 § 1 k.w.

Wspólnym elementem strony przedmiotowej czynów z art. 63a § 1 i art. 141 k.w. (dodajmy, że art. 141 k.w. stanowi *lex specialis* wobec art. 63a k.w., jak słusznie zauważa M. Kulik, Z

*prawnokarnej problematyki graffiti*, Prok. i Pr. 2001, nr 2, str. 95) jest określenie, że czynność sprawcza ma polegać na umieszczeniu nośników wskazanych w tych przepisach w miejscu publicznym. Pogłębioną analizę tego sformułowania zawarto w postanowieniu SN z 17 kwietnia 2018 r., sygn. IV KK 296/17, w którym wskazano, że należy je odnosić do „przestrzeni, która dostępna jest dla ogółu bez żadnych ograniczeń (park, dworzec), jak i takiej, do której wejście możliwe jest po nabyciu odpowiedniej karty wstępu, biletu, czy otrzymaniu zaproszenia (teatr, koncert, kino)”, a także zaakcentowano, iż „działanie *publiczne* nie musi być działaniem *w miejscu publicznym*”. Chodzi zatem o takie miejsce, „do którego dostęp może mieć z góry nieoznaczony krąg bliżej nieokreślonych osób” (w ten sposób P. Kozłowska-Kalisz [w:] M. Mozgawa [red.], *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Lex 2009). Należy wobec tego uznać, że pojazd nie służący publicznemu transportowi zbiorowemu albo przewozowi osób, o którym mowa w art. 2 ustawy z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2021 r., poz. 1371), nie jest „miejszem publicznym” w rozumieniu art. 63a § 1 k.w., ani też w rozumieniu art. 141 k.w. Opatrzenie takiego pojazdu nieprzyzwoitymi ogłoszeniami, napisami czy rysunkami (art. 141 k.w.) czy też opatrzenie go ogłoszeniem, plakatem, afiszem, apelem, ulotką, napisem lub rysunkiem (art. 63a § 1 k.w.) nie stanowi zatem „umieszczenia” tychże nośników wypowiedzi „w miejscu publicznym” w rozumieniu rozważanych tutaj przepisów. Jeżeli zaś chodzi o użyty w treści art. 63a § 1 k.w. zwrot opisujący stronę przedmiotową czynu słowami „albo wystawia je na widok publiczny w innym miejscu bez zgody zarządzającego tym miejscem”, to należy zauważyć, że – po pierwsze – „wystawienie na widok publiczny odnosi się do miejsca publicznego przeznaczonego do umieszczania takich materiałów albo też jakiegokolwiek niepublicznego miejsca”, podczas gdy w projektowanej uchwale chodzi o opatrzenie określoną treścią pojazdów, a nie miejsc publicznych, a po drugie, przepis doprecyzowuje, iż w tym przypadku odpowiedzialność wykroczeniowa zachodzi tylko, jeżeli takie wystawienie odbywa się „bez zgody zarządzającego tym miejscem”, podczas gdy w przypadkach, których dotyczy projektowana uchwała dotyczy przypadków, kiedy dysponent prawny pojazdu zgadza się na takie „wystawienie”, a najczęściej sam jest wystawiającym.

Należy jeszcze odnieść się do tego, że wszystkie orzeczenia sądów powszechnych, które powołał Wojewoda Mazowiecki w powołanym wyżej rozstrzygnięciu nadzorczym odnosiły się do umieszczania nośników treści związanych z protestowaniem wobec wolności reprodukcyjnej w „miejscach publicznych” w rozumieniu analizowanych tutaj przepisów, a żadne z nich nie dotyczyło umieszczenia takich treści na pojeździe. I tak, wyrok Sądu Rejonowego Lublin-Zachód w Lublinie z 2 kwietnia 2019 r., sygn. III W 2021/18, odnosił się do stanu faktycznego, w którym obwinieni prowadzili pikietę na ulicy w pobliżu wejścia do restauracji, trzymając w rękach billboard. Wyrok Sądu Okręgowego we Wrocławiu z 25 lipca 2019 r., sygn.. IV Ka 677/19, dotyczył obwinionego, który „w miejscu publicznym przy skrzyżowaniu ulic (...) i ulicy (...) wywołał zgorzenie poprzez umieszczenie zdjęcia ludzkiego płodu oraz nieprzyzwoitych napisów na wielkoformatowym bilbordzie”. Wyrok Sądu Rejonowego w Jeleniej Górze z 21 października 2019 r., sygn. II W 886/19 dotyczył zaś obwinionego, który „przy skrzyżowaniu ulic (...) tj. w miejscu publicznym wywieszał bilbordy przedstawiające zakrwawione i rozszarpane płody ludzkie”.

Należy też dodać, że orzecznictwo nie jest jednoznaczne w odniesieniu do tego, czy prezentowanie zdjęć szczątków ludzkich albo płodów ludzkich stanowi prezentowanie treści „nieprzyzwoitych” w rozumieniu art. 141 k.w. Za takim stanowiskiem opowiedział się Sąd Okręgowy we Wrocławiu w cytowanej sprawie IV Ka 667/19 (a także w postanowieniu tegoż Sądu z 28 stycznia 2019 r., sygn. IV Kz 1203/18), ale już Sąd Rejonowy dla Warszawy-Śródmieścia w wyroku z 23 października 2019 r., sygn. V W 2217/19 przyjął, że treści tego rodzaju nieprzyzwoitymi nie są, bo „trudno [...] określić fotografie rzeczywistych zakrwawionych ludzkich płodów jako nieprzyzwoite”. Wobec tych wątpliwości orzecznictwa w opisie zakazanego uchwałą zachowania wskazano prezentację treści nieprzyzwoitych lub drastycznych. Nie ulega wątpliwości, że widok zakrwawionych szczątków człowieka czy płodu ludzkiego jest drastyczny nawet dla osoby o niskiej wrażliwości, a to z uwagi na powszechnie podzielaną w naszym społeczeństwie tabuizację śmierci.

Należy zatem stwierdzić w konsekwencji, że ani art. 63a § 1 k.w., ani też art. 141 k.w., nie wypełniają istniejącej luki regulacyjnej, co powoduje, że z tej perspektywy rzecz oceniając – spełniona jest przesłanka obiektywna uchwalenia przedmiotowych przepisów porządkowych.

Odnosząc się w ostatniej kolejności do wskazanego przez Wojewodę Mazowieckiego art. 51 § 1 k.w. należy zauważyć, że przepis ten stanowi, iż przewidzianej w nim karze podlega ten, kto „krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem zakłóca spokój, porządek publiczny, spoczynek nocny albo wywołuje zgorszenie w miejscu publicznym”. Opatrywanie pojazdów treściami, o których mowa w projektowanym akcie, nie polega na realizacji któregośkolwiek spośród normatywnych znamion strony przedmiotowej tego wykroczenia, gdyż nie jest krzykiem, hałasem, alarmem ani „innym wybrykiem”. Jeśli chodzi o to ostatnie sformułowanie, Sąd Najwyższy wyjaśnił, że „wybryk to zachowanie się, jakiego wśród konkretnych okoliczności czasu, miejsca i otoczenia, ze względu na przyjęte zwyczajowo normy ludzkiego współżycia nie należało się spodziewać, które zatem wywołuje powszechne negatywne oceny społeczne i uczucia odrazy, gniewu, oburzenia. Wybryk charakteryzuje więc ostra sprzeczność z powszechnie akceptowanymi normami zachowania się. *A contrario* nie może być uznany za «wybryk» czyn, który nie tylko, iż nie koliduje w rażący sposób z obowiązującymi w określonym kontekście sytuacyjnym normami zachowania się, ale wręcz wzbudza, w odbiorze powszechnym – oceny akceptacji, choćby milczącej zgody, aprobaty, podziwu lub uznania” (wyrok SN z 2 grudnia 1992 r., sygn. III KRN 189/92). Również w jednej ze spraw powołanych przez Wojewodę Mazowieckiego, tj. w wyroku Sądu Okręgowego we Wrocławiu z 25 lipca 2019 r., sygn. IV Ka 677/19, wprost wskazano, że „prezentacja inkryminowanego bilbordu nie realizuje znamion jego strony przedmiotowej. Zwrócić uwagę bowiem trzeba na to, iż działalność obwinionego odbywała się w ramach Fundacji (...), której jednym z celów statutowych jest zwiększanie ochrony prawnej życia poczętego. W tym zakresie podejmuje ona liczne działania poprzez organizację wystaw czy zbieranie podpisów pod obywatelskimi inicjatywami ustawodawczymi. Abstrahując od oceny tego typu działań co do której Sąd nie jest upoważniony, stwierdzić trzeba, że taka działalność odbywa się w granicach prawa i jest zgodna z celami statutowymi Fundacji. Znajduje ona również oparcie w części społeczeństwa, które ocenia ją pozytywnie. Zachowanie obwinionego było więc zmanifestowaniem poglądów wspólnych dla wielu osób. W związku

z tym wystawienie billboardu, który realizował cele Fundacji nie może stanowić wybryku”. Stanowisko to zostało interesująco i krytycznie w tym zakresie skomentowane przez J. Kuleszę (*Publicznie prezentowane zdjęcia martwych płodów jako "nieprzyzwoite ogłoszenia" w rozumieniu art. 141 k.w. Glosa do wyroku s.okręg. z dnia 25 lipca 2019 r., IV Ka 677/19, PiP 2021, nr 7, str. 148-156*), opowiadającego się przeciwko tak zawężającej – w jego oceni – wykładni art. 51 § 1 k.w. w zakresie znamienia strony przedmiotowej „inny wybryk”, jednak wydaje się słuszniejsze zaaprobowanie stanowiska Sądu Okręgowego we Wrocławiu, trafnie recypującego powołany wyrok SN z 1992 r. Istotą problemu jest bowiem to, że chociaż opatrujące pojazdy treści wyrażające sprzeciw wobec wolności reprodukcyjnej, takie jak zdjęcia zakrwawionych płodów ludzkich, są odbierane przez część społeczeństwa jako bulwersujące, to równocześnie inna, nie mniej znacząca (choć może mniej liczna) część społeczeństwa treści takie akceptuje jako dopuszczalny środek zwalczania przerywania ciąży, w którym ta część społeczeństwa upatruje zła niepomiernie większego. Rzeczą gminnego normodawcy nie jest rozstrzyganie tego rodzaju sporów, a jedynie zadbanie o porządek i spokój publiczny, który doznaje uszczerbku wskutek emocji zbędnie dostarczanych przez treści, o których mowa w projektowanej uchwale.

Podsumowując tę część argumentacji należy uznać, że przesłanka obiektywna przyjęcia przepisów porządkowych została w tym przypadku spełniona.

### **3. Przesłanka subiektywna**

Przechodząc do przesłanki subiektywnej, polegającej na ocenie, że nowa regulacja jest niezbędna dla ochrony dóbr prawnych wskazanych w art. 40 ust. 3 u.s.g., należy – ponownie – podzielić uwagi Wojewody Mazowieckiego w części, w jakiej wytknął on wspomnianej „uchwale warszawskiej” nieprawidłową motywację przyjęcia przepisów porządkowych. Istotnie, nieskuteczność czy też niska skuteczność procesów egzekwujących obowiązki wynikające z obowiązującego prawa nie może leć u podłoża przyjęcia przepisów porządkowych w oparciu o art. 40 ust. 3 u.s.g. Należy jednak podkreślić, że materialny projekt uchwały ma źródło w zupełnie odmiennej motywacji. Nie chodzi tu o nieskuteczność już obowiązujących przepisów, lecz o to, że nie regulują one stanów faktycznych, o które chodzi w projektowanej uchwale, a więc sytuacji, w których dochodzi, po pierwsze, do pomówienia grupy społecznej nie stanowiącej „grupy osób” w rozumieniu art. 212 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, zaś po drugie, do opatrywania treściami nieprzyzwoitymi lub drastycznymi pojazdów, co nie jest umieszczeniem treści nieprzyzwoitych w „miejscu publicznym”, ani też „innym wybrykiem”. Te jednak rozważania należy odnieść do kwestii przesłanki obiektywnej ustanowienia przepisów porządkowych, a są one czynione w tym miejscu wyłącznie z uwagi na potrzebę odniesienia się do argumentacji Wojewody Mazowieckiego, który na te właśnie okoliczności wskazał omawiając przesłankę subiektywną.

Realizacja przesłanki subiektywnej wynika z przekonania, że wobec niekompletności regulacyjnej skutkującej wymknięciem się stanów faktycznych, których dotyczy projektowana uchwała, z zakresu powszechnie obowiązujących przepisów prawa, a także



wobec silnych napięć społecznych, angażujących zwłaszcza młodszą część społeczeństwa naszego Miasta, skutkujących zamieszkami i zagrożeniem zdrowia, a niekiedy również życia obywateli, dla zachowania porządku i spokoju społecznego uchwalenie projektowanych przepisów jest niezbędne. Publiczny dyskurs dotyczący m.in. przerywania ciąży i wolności reprodukcyjnej, pedofilii wśród duchownych, czy też praw osób nieheteronormatywnych, nie wymaga użycia drastycznych środków wyrazu, ani też nie usprawiedliwia manipulacji polegającej na sugerowaniu rzekomej dominacji pedofilów wśród duchownych, inklinacji osób nieheteronormatywnych do seksualnego bestialstwa wobec dzieci, czy też sugerowania, że skorzystanie z pigułki antykoncepcyjnej skutkuje poronieniem zakrwawionego płodu w zaawansowanej fazie rozwoju (a taki dokładnie, manipulacyjny przekaz zawarto na ciężarówce, które przejazd przez Łódź wywołał silne niepokoje społeczne w sierpniu 2021 r.). Żadne też względy wolności dyskursu publicznego czy swobody wypowiedzi komercyjnej nie uzasadniają tolerowania reklam i ogłoszeń drwiących czy trywializujących problemy osób z niepełno sprawnościami czy starość, albo też eksploatujących komercyjnie seksualność człowieka. Tego rodzaju treści, prezentowane na pojazdach i w ten sposób wyjęte spod zakresu regulacji art. 141 k.w. i art. 63a § 1 k.w., budzą silny niepokój społeczny, a niekiedy po prostu krzywdzą osoby, których sytuacja jest w nich eksploatowana. Łódź jest miastem tworzącym rzeczywistość wspólnotę samorządową, w której nie może być zgody na krzywdzenie ludzi poprzez wyśmiewanie czy eksploatowanie ich trudnej sytuacji albo poniżanie w oczach opinii publicznej poprzez prezentację manipulacyjnych i nieuczciwych przekazów. Najlepszym dowodem na takie uwarunkowania zachodzące właśnie w Łodzi jest niedawna słuszna i pełna oburzenia reakcja opinii publicznej miasta na nieprzemysłaną reklamę „Karty Łodzianina”, zawierającą wypowiedź, która mogła być odebrana, wbrew intencjom, jako szydząca z osób wykluczonych ekonomicznie. Niezależnie od tych intencji, wielu mieszkańców Łodzi poczuło się skrzywdzonych i wyszydzonych, a na to nie może być zgody w społeczności stawiającej sobie ambicję inkluzyjności.

#### **4. Kontekst międzynarodowy**

Należy też podkreślić, że na państwie będących stroną Europejskiej Konwencji Praw Człowieka spoczywa, wynikający z art. 8 EKPC, obowiązek zapewnienia ochrony reputacji jednostek przed wypowiedziami przekraczającymi granice krytyki dopuszczalnej zgodnie z art. 10 Konwencji (w ten sposób wyrok ETPC z 22 marca 2016 r. w sprawie *Sousa Goucha przeciwko Portugalii*, skarga nr 70434/12, § 52). Tym samym, odpowiedzialność ta spoczywa również na władzach lokalnych (w ten sposób L. Garlicki [w:] L. Garlicki, P. Hofmański, A. Wróbel [red.], *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom I. Komentarz do artykułów 1–18*, Warszawa 2010, w nb. 48 do art. 1 EKPC). Zadaniem organu stanowiącego jest realizacja tego obowiązku poprzez przyjęcie projektowanej uchwały.

#### **5. Przepis sankcyjny**

Zgodnie z art. 40 ust. 4 u.s.g., przepisy porządkowe uchwalane przez radę gminy mogą przewidywać za ich naruszenie karę grzywny wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach. Biorąc pod uwagę potrzebę skuteczności projektowanej regulacji,

która nie powinna stanowić *lex imperfecta*, proponuje się określenie sankcji w przypadku naruszenia zakazów wynikających z projektowanej uchwały, poprzez wskazanie, że sprawca podlega w takiej sytuacji odpowiedzialności wykroczeniowej w oparciu o art. 54 Kodeksu wykroczeń, zgodnie z którym karze grzywny do 500 złotych albo karze nagany podlega ten, kto wykracza przeciwko wydanym z upoważnienia ustawy przepisom porządkowym o zachowaniu się w miejscach publicznych. Sankcja ta nie jest silnie dolegliwa, co ma znaczenie dla oceny proporcjonalności w nieuchronnie dokonywaną tego rodzaju regulacjami ingerencję w sferę wolności wypowiedzi.

## 6. Termin wejścia w życie

Jeżeli chodzi o określenie terminu wejścia w życie projektowanej uchwały, wynika on z art. 4 ust. 3 i art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, zgodnie z którymi „przepisy porządkowe wchodzi w życie po upływie trzech dni od dnia ich ogłoszenia” oraz „przepisy porządkowe ogłasza się w drodze obwieszczeń, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie lub w środkach masowego przekazu” i „za dzień ogłoszenia przepisów porządkowych uważa się dzień wskazany w obwieszczeniu”. Uchwała podlega zatem, jako akt prawa miejscowego, promulgacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego, jednak w przypadku przepisów porządkowych dniem ich ogłoszenia jest dzień wskazany w obwieszczeniu.

## 7. Skutki finansowe

Uchwalenie projektowanej uchwały nie ma wpływu na poziom dochodów lub wydatków gminy.

Monika Bobrowska  
Autorka projektu