



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 24 lipca 2025 r.

Poz. 3344

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.254.2025.AKS WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 24 lipca 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, poz. 1572, poz. 1907, poz. 1940)

stwierdzam nieważność

ust. 5 Załącznika Nr 1 do uchwały Nr II/N/350/25 Rady Miasta Szczecin z dnia 2 lipca 2025 r. w sprawie wprowadzenia *Regulaminu korzystania z terenów zieleni Gminy Miasto Szczecin*.

Uzasadnienie

Dnia 2 lipca 2025 r. Rada Miasta Szczecin podjęła uchwałę Nr II/N/350/25 w sprawie wprowadzenia *Regulaminu korzystania z terenów zieleni Gminy Miasto Szczecin*. Akt ten wpłynął do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie dnia 4 lipca 2025 r.

Jako materialnoprawną podstawę podjęcia ww. uchwały wskazano m.in. art. 40 ust. 2 pkt 4 oraz art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, które stanowią, że: *Na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej* (art. 40 ust. 2 pkt 4), oraz że: *Akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały* (art. 41 ust. 1). W świetle powyższych regulacji nie budzi wątpliwości uprawnienie Rady Miasta Szczecin do podjęcia aktu określającego zasady i tryb korzystania z terenów zieleni Gminy Miasta Szczecin wymienionych w Załączniku Nr 2. Załącznikiem Nr 1 do uchwały Nr II/N/350/25 Rada Miasta Szczecin wprowadziła do obrotu prawnego *Regulamin korzystania z terenów zieleni Gminy Miasto Szczecin* - zwany dalej regulaminem.

Należy podkreślić, że prawotwórcze działanie każdego organu jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności, gdy polega ono na tworzeniu prawa miejscowego, winno następować w granicach przyznanego upoważnienia. Organ stanowiący może zatem tylko tyle, na ile zezwala mu przepis zawierający delegację. Każde zaś przekroczenie ram przyznanej kompetencji kwalifikować należy jako istotne naruszenie prawa, skutkujące ingerencją nadzorczą, o której mowa w art. 91 ustawy o samorządzie gminnym.

Dodatkowo, akty prawa miejscowego, zaliczane przez art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁾ (dalej: Konstytucja RP) do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organu, który je ustanowił, muszą respektować zasadę hierarchiczności źródeł prawa. Podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest upoważnienie zawarte w ustawie, co przesądza o ich zależności, w stosunku do aktów normatywnych wyższej rangi, pozycji w hierarchii źródeł prawa. Każdorazowo zatem, w akcie rangi ustawowej, musi być zawarte upoważnienie (delegacja) dla rady miejskiej dla podjęcia aktu prawa miejscowego. Zasada ta znajduje także potwierdzenie w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Przy ocenie aktu prawa miejscowego należy mieć zatem na względzie, że akt ten nie może naruszać nie tylko regulacji ustawy zawierającej delegację do jego ustanowienia, ale również przepisów Konstytucji RP oraz innych ustaw pozostających w pośrednim lub bezpośrednim związku z regulowaną materią. Wszelkie normy

¹⁾ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

dotyczące konstytucyjnych praw i wolności człowieka zastrzeżone są wyłącznie dla ustaw i nie mogą być regulowane aktami niższego rzędu.

Mając na względzie powyższe - w ocenie organu nadzoru Rada Miasta Szczecin podejmując uchwałę Nr II/N/350/25 w sprawie wprowadzenia Regulaminu korzystania z terenów zieleni Gminy Miasto Szczecin uchybiła powyższym regulom.

Zgodnie z ust. 5 regulaminu naruszenia zawartych w niniejszym regulaminie przepisów porządkowych podlegają karom względnie sankcjom ustanowionym w powszechnie obowiązujących przepisach prawa - w szczególności w ustawie Kodeks Wykroczeń, w tym art. 54 ww. ustawy, w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz w ustawie o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych, a także prawie miejscowym.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że w świetle art. 54 Kodeksu wykroczeń²⁾ Kto wykracza przeciwko wydanym z upoważnienia ustawy przepisom porządkowym o zachowaniu się w miejscach publicznych, podlega karze grzywny do 500 złotych albo karze nagany. Odnosząc się do przepisów wydanych na podstawie art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 22 marca 2017 r., sygn. akt: II OSK 1747/15³⁾ argumentuje, że Przepisy prawa miejscowego wydanego na tej podstawie nie są przepisami porządkowymi. Art. 54 k.w. stanowi zaś, że kto wykracza przeciwko wydanym z upoważnienia ustawy przepisom porządkowym o zachowaniu się w miejscach publicznych, podlega karze grzywny do 500 złotych albo karze nagany. Wynika z tego przepisu jednoznacznie, że nie sankcjonuje on naruszeń przepisów prawa miejscowego, które nie mają charakteru przepisów porządkowych.

Należy przypomnieć, że uprawnienie do wydania przepisów porządkowych i okoliczności, w jakich organ stanowiący może skorzystać z ww. uprawnienia, zostały zawarte w art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym 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. Nie można zgodzić się z twierdzeniami zawartymi w piśmie z dnia 18 lipca 2025 r.⁴⁾, w świetle których regulamin ma charakter przepisów porządkowych wydanych w oparciu o art. 40 ust. 3 i 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Kompetencja do ustalenia zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej, do których należy zaliczyć tereny zielone na terenie Gminy Miasto Szczecin – parki, zieleńce i skwery, wynika wprost z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Jednocześnie uchwały podejmowane na podstawie tej regulacji zaliczyć należy do aktów prawa miejscowego. Zatem, uchwała Nr II/N/350/25 stanowi akt prawa miejscowego, nie zaś przepisy porządkowe, niezależnie od tego, że w jej podstawie prawnej powołano także art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Okoliczność ta nie przesądza o tym, że uchwalony ww. uchwałą regulamin uzyskuje przymiot „przepisów porządkowych”. Zaprezentowana w tym zakresie w piśmie z dnia 18 lipca 2025 r. argumentacja nie może zostać uwzględniona. Przyjęcie jej za słuszną prowadziłoby do sytuacji, w której każdy akt prawa miejscowego, który odnosi się do ochrony zdrowia, życia, mienia, czy porządku publicznego, mimo istnienia określonego upoważnienia ustawowego do uregulowania określonego rodzaju spraw, mógłby zostać uznany za taki, który zawiera przepisy porządkowe. Taka konkluzja jest jednak nieusprawiedliwiona w świetle przepisów art. 40 i art. 41 ustawy o samorządzie gminnym. Przepisy porządkowe stanowią bowiem szczególną formę aktów prawa miejscowego, w stosunku do których prawodawca formułuje dodatkowe zastrzeżenia, które nie dotyczą innych aktów prawa miejscowego, np. zobowiązuje organ wykonawczy do ich przesłania do wiadomości wójtom sąsiednich gmin i staroście powiatu, w którym leży gmina, następnego dnia po ich ustanowieniu (art. 41 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym), przewiduje także krótsze vacatio legis – tj. 3-dniowe (art. 4 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁵⁾).

W omawianej sprawie nie sposób doszukać się przekonujących podstaw do tego, by informować organy wykonawcze gmin sąsiednich o przyjęciu trybu i zasad korzystania z terenów zielonych na terenie Gminy

²⁾ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2025 r. poz. 734).

³⁾ Zob.: Wyrok NSA z dnia 22.03.2017 r., sygn. akt: II OSK 1747/15, LEX nr 2316510, a także Postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 28.02.2018 r., sygn. akt: IV SA/Po 1087/17, LEX nr 2506716,

⁴⁾ Pismo z dnia 18 lipca 2025 r., znak: WGK-II.7021.15.105.2025.KZ.

⁵⁾ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Miasto Szczecin, które zawierają reguły zachowania się osób przebywających na ich terenie, które przecież nie odbiegają zasadniczo od obowiązujących w tym zakresie przepisów na terenach innych gmin.

Organ nadzoru podziela argumentację Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażoną w wyroku z dnia 3.12.2004 r., sygn. akt: GSK 1132/04, zgodnie z którą 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 z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz w wyroku z dnia 11 lipca 2006 r., sygn. akt: II GSK 68/06⁶⁾: Artykuł 40 ust. 3 u.s.g. 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, że na jej podstawie można ustanawiać zakazy i nakazy, które bezpośrednio służą realizacji wskazanych przez ustawodawcę przesłanek. Przesłankę do wydania przepisów porządkowych unormowanych w art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym stanowi nieuregulowanie tej materii w odrębnych ustawach lub przepisach powszechnie obowiązujących, przy czym 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.⁷⁾Należy zwrócić szczególną uwagę, że do wprowadzenia przepisów porządkowych niezbędne jest uznanie, że doszło do naruszenia dóbr wskazanych w art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, a więc życia lub zdrowia obywateli, porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, innymi słowy konieczna jest ocena zasięgu i stopnia występującego zagrożenia, co uzasadnia wydanie przepisów porządkowych, a tym samym, czy ich wydanie było niezbędne. Za przesłankę zagrożenia życia lub zdrowia obywateli można uznać np. stan epidemii, z kolei przesłanką do wprowadzenia przepisów porządkowych dotyczącą konieczności zapewnienia porządku publicznego – ograniczenie korzystania z energii elektrycznej do celów nie oświetleniowych, zakaz formowania konduktów pogrzebowych na ulicach i drogach, czy uregulowanie godzin rozpoczynania pracy w miastach z uwzględnieniem trudności komunikacyjnych⁸⁾.

Organ nadzoru – co wymaga podkreślenia - nie neguje co do zasady przepisów *Regulaminu korzystania z terenów zieleni Gminy Miasto Szczecin* wprowadzonych Załącznikiem Nr 1 do uchwały Nr II/N/350/25, odmawia im jedynie charakteru przepisów porządkowych - stwierdzając w związku z tym nieważność ust. 5 regulaminu.

Przepis ust. 5 regulaminu oprócz opisanego wyżej art. 54 Kodeksu wykroczeń, odsyła również do przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁹⁾, ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych¹⁰⁾, nadto do przepisów zawartych w prawie miejscowym. Organ nadzoru wskazuje, że powyższe odesłanie jest niezgodne z § 4 ust. 3 oraz § 117 w związku z § 143 Załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”¹¹⁾. W świetle przywołanych przepisów odpowiednio: w ustawie można odsyłać do przepisów tej samej lub innej ustawy oraz do postanowień, o których mowa w ust. 2; nie odsyła się do przepisów innych aktów normatywnych (§ 4 ust. 3), w rozporządzeniu nie zamieszcza się przepisów karnych i przepisów o karach pieniężnych, a także przepisów odsyłających do przepisów karnych i przepisów o karach pieniężnych (§ 117), oraz do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej (§ 143).

Obowiązek stosowania przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych oraz przepisów zawartych w aktach prawa miejscowego – wynika z samego faktu obowiązywania wymienionych aktów

⁶⁾ Wyrok NSA z dnia 11.07.2006 r., sygn. akt: II GSK 68/06, LEX nr 267157.

⁷⁾ Zob. przypis nr 6.

⁸⁾ D. Dąbek [w:] Ustawa o samorządzie gminnym, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, art. 40.

⁹⁾ Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r. poz. 2151 z późn. zm.).

¹⁰⁾ Ustawa z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1162 z późn. zm.).

¹¹⁾ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

prawnych¹²⁾. W związku z tym, kolejny przepis zawarty w akcie prawa miejscowego odsyłający do przepisów ww. ustaw jest zbędny, a ponadto może wprowadzać odbiorcę w błąd w kwestii stosowania i obowiązywania innych powiązanych z regulaminem aktów prawnych, które nie zostały w nim wymienione. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że §117 Załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” wprost wskazuje na niemożność stosowania odesłań do przepisów karnych i przepisów o karach pieniężnych, a zatem odesłanie zawarte w ust. 5 Załącznika Nr 1 do uchwały Nr II/N/350/25 do ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, jak również do ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych oraz Kodeksu wykroczeń – jest nieprawidłowe.

Z powyższych względów, konieczne i w pełni uzasadnione jest stwierdzenie nieważności ust. 5 Załącznika Nr 1 do uchwały Nr II/N/350/25 Rady Miasta Szczecin z dnia 2 lipca 2025 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu korzystania z terenów zieleni Gminy Miasto Szczecin.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Bartosz Brożyński

I Wicewojewoda Zachodniopomorski

¹²⁾ Zob. G. Wierczyński [w:] Komentarz do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, wyd. II, Warszawa 2016, Załącznik § 4, M. M. Dębska [w:] Zasady techniki prawodawczej. Komentarz, Warszawa 2013, Załącznik § 4, P. Bielski [w:] T. Bąkowski, K. Kaszubowski, M. Kokoszczyński, J. Stelina, J. K. Warylewski, G. Wierczyński, P. Bielski, Zasady techniki prawodawczej. Komentarz, Warszawa 2003, Załącznik § 4.