



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 7 października 2025 r.

Poz. 4148

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-1.4131.324.2025.AKS WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 7 października 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153.)

stwierdzam nieważność

§ 1 pkt 2 uchwały Nr XIV/376/25 Rady Miasta Szczecin z dnia 9 września 2025 r. *zmieniającej uchwałę w sprawie wprowadzenia Regulaminu korzystania z terenów zieleni Gminy Miasto Szczecin.*

Uzasadnienie

Dnia 9 września 2025 r. Rada Miasta Szczecin podjęła uchwałę Nr XIV/376/25 *zmieniającą uchwałę w sprawie wprowadzenia Regulaminu korzystania z terenów zieleni Gminy Miasto Szczecin.* Akt ten wpłynął do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie dnia 15 września 2025 r.

Na mocy ww. aktu Rada Miasta Szczecin dokonała zmiany 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*¹⁾, m. in. poprzez nadanie ust. 5 zamieszczonemu w jej Załączniku Nr 1 brzmienia: „*Zakaz wjazdu i nakaz poruszania się z prędkością zbliżoną do pieszego i zachowaniem pierwszeństwa pieszego, o których mowa w ust. 3 pkt 3) litera a) niniejszego regulaminu, stanowią przepisy porządkowe w rozumieniu art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Za ich naruszenie przewiduje się karę grzywny wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach na podstawie art. 54 Kodeksu wykroczeń*” (1 pkt 2 uchwały).

Tereny zieleni wymienione w Załączniku Nr 2 do uchwały Nr II/N/350/25 – parki, zieleńce i skwery – stanowią obiekty użyteczności publicznej, co jest niesporne. Nie budzi wątpliwości wobec tego uprawnienie rady miasta do podjęcia uchwały regulującej zasady i tryb korzystania z tych terenów – wynika ono bezpośrednio z treści art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, 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. Akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały (art. 41 ust. 1 ww. ustawy).* Skoro więc uchwała Nr II/N/350/25 stanowi akt prawa miejscowego, to jej nowelizacja może być dokonana wyłącznie uchwałą o takim samym charakterze.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym powszechny jest pogląd, że ustawodawca w 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym przewiduje kompetencję organu gminy do formułowania norm abstrakcyjnych i generalnych ustalających reguły zachowania się w obrębie obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, zasady prawidłowego ich użytkowania i korzystania z nich (por. wyrok NSA z dnia 6 czerwca 2017 r., sygn. akt: II OSK 2529/15). Żadne inne przepisy, poza zasadami i trybem korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej nie mogą być objęte regulacją wydaną na podstawie art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Pojęcie: „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie – jak podkreśla NSA w wyroku z dnia 12 marca 2024 r., sygn. akt: III OSK 1465/22 – *kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego*

¹⁾Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2025, poz. 3253.

postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają na terenach lub w obiektach o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., przy czym regulaminy wydawane na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., nie mogą być utożsamiane stricte z przepisami porządkowymi.

Zastrzeżenie poczynione w cyt. Orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego, wskazujące, że „regulaminy wydawane na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie mogą być utożsamiane stricte z przepisami porządkowymi” – jest kluczowe dla oceny legalności §1 pkt 2 uchwały Nr XIV/376/25. Rada Miasta Szczecin zastrzegła bowiem w tym unormowaniu, że „zakaz wjazdu i nakaz poruszania się z prędkością zbliżoną do pieszego i zachowaniem pierwszeństwa pieszego, o których mowa w ust. 3 pkt 2) litera a) niniejszego regulaminu, stanowią przepisy porządkowe w rozumieniu art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Za ich naruszenie przewiduje się karę grzywny wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach na podstawie art. 54 Kodeksu wykroczeń”. Stanowiąc w ten sposób, Rada nadała jednemu z zakazów określonych w Regulaminie moc „przepisu porządkowego” w rozumieniu art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, co – zdaniem organu nadzoru – jest istotnie wadliwe.

Przepisy porządkowe stanowią szczególną formę aktów prawa miejscowego, w stosunku do których prawodawca formułuje dodatkowe zastrzeżenia, które nie dotyczą innych aktów prawa miejscowego, tj. 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 prawnych²⁾). Wreszcie, co najważniejsze, okoliczności, w których organ stanowiący uzyskuje uprawnienie do wydania przepisów porządkowych nie są dowolne i 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.

Organ nadzoru podziela argumentację Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażoną w wyroku z dnia 3 grudnia 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 68/06³⁾: 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.⁴⁾

Po drugie, 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

²⁾ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

³⁾ Wyrok NSA z dnia 11.07.2006 r., sygn. akt: II GSK 68/06, LEX nr 267157.

⁴⁾ Jak wyżej.

elektrycznej do celów nie oświetleniowych, zakaz formowania konduktów pogrzebowych na ulicach i drogach, czy uregulowanie godzin rozpoczynania pracy w miastach z uwzględnieniem trudności komunikacyjnych⁵⁾.

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. Zdaniem organu nadzoru, Rada Miasta Szczecin nie wykazała przesłanki „niezbędności” wydania przepisów porządkowych dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego określonej w art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Jak wynika z uzasadnienia ww. uchwały *Tereny zieleniców i parków nie stanowią drogi publicznej, strefy zamieszkania ani strefy ruchu w rozumieniu ustawy – Prawo o ruchu drogowym. W konsekwencji, przepisy tej ustawy nie znajdują zastosowania na przedmiotowych terenach. Brak regulacji powszechnie obowiązujących w omawianym zakresie otwiera drogę do stanowienia przepisów porządkowych przez Gminę na podstawie art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Na terenach zieleni występują częste przypadki wjazdu i poruszania się pojazdów oraz ich parkowania w miejscach do tego nieprzeznaczonych, jak również poruszania się pojazdów z nadmierną prędkością, co może prowadzić do zakłócania porządku i spokoju publicznego, szczególnie w przestrzeniach przeznaczonych do wypoczynku i rekreacji. Mając na uwadze powyższe, spełnione są przesłanki niezbędności dla ustanowienia przepisu porządkowego zgodnie z art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.*

Zgodzić się jednak trzeba z Naczelnym Sadem Administracyjnym, który w wyroku z dnia 28 czerwca 2023 r., sygn. akt III OSK 1013/22 argumentuje: *Pozytywne stwierdzenie zakresu nieuregulowanego, a następnie stanu zagrożenia dla dóbr policyjnych wskazanych w treści art. 40 ust. 3 u.s.g. pozwala wydać przepisy porządkowe, ale tylko wtedy, jeśli zostanie ustalona okoliczność niezbędności wprowadzenia regulacji przeciwdziałającej zagrożeniu życia lub zdrowia obywateli albo konieczności zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Istotny jest także obszar występowania tego zjawiska. Nie może ono w przypadku gminnych przepisów porządkowych występować w skali całego kraju, ani na obszarze właściwości przekraczającej obszar działania organu upoważnionego do ich wydawania. (...) wydawanie przez gminę przepisów porządkowych jest dopuszczalne, gdy pojawiające się zagrożenie jest niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego na terenie obszaru wyłącza kompetencje gminy i przenosi je na organ obejmujący obszarem swojej właściwości szerszy obszar działania (powiat, województwo).*

W przedmiotowej sprawie nie może być wątpliwości co do tego, że potencjalny problem związany z poruszaniem się na terenach parków czy innych terenach zieleni pojazdami – w tym hulajnogami oraz rowerami – z nadmierną prędkością, nie jest zjawiskiem charakterystycznym wyłącznie dla Gminy Miasto Szczecin, ani też województwa zachodniopomorskiego. Rada Miasta Szczecin nie wykazała, aby Miasto Szczecin w sposób wyjątkowy wyróżniało się w zakresie występowania tego zjawiska na tle innych miast i gmin. Skoro więc – zidentyfikowane jako zagrożenie bezpieczeństwa i porządku publicznego – pewne zachowania korzystających z terenów zieleni są powszechne, to znaczy nie są ograniczone do terenu Miasta Szczecin, to nie może być mowy o wystąpieniu przesłanki „niezbędności”, o której mowa w art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Trzeba przy tym zwrócić uwagę, że przepis ust. 3 pkt 3 lit. a regulaminu nie formułuje bezwzględного nakazu poruszania się wszelkich pojazdów z prędkością zbliżoną do prędkości pieszego i z zachowaniem jego pierwszeństwa – spod nakazu tego wyłączone są pojazdy, które poruszają się po terenach zieleni za pisemną zgodą zarządcy terenu, pojazdy oznakowane Policji, Straży Miejskiej, Pogotowia Ratunkowego, Straży pożarnej oraz pojazdy związane z utrzymaniem parków i zieleniców oraz osób posiadających tytuł prawny. Ta okoliczność również przemawia za tym, że regulamin i wszystkie zawarte w nim przepisy, w tym nakazy i zakazy określonego zachowania się, mieszczą się w zakresie pojęcia „zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej”, a więc są to przepisy, dla których podstawę prawną stanowi art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Rada miasta nie jest natomiast upoważniona, by rozstrzygać w treści uchwały zawierającej zbiór reguł odnoszących się do sposobu zachowania się osób korzystających z obiektu

⁵⁾ D. Dąbek [w:] Ustawa o samorządzie gminnym, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, art. 40.

użyteczności publicznej, że niektóre z tych reguł są przepisami porządkowymi, za naruszenie których grozi grzywna.

Jak wyjaśniono powyżej, ustanawianie przepisów porządkowych odbywa się na odmiennej podstawie prawnej niż uchwalanie zasad i trybu korzystania z obiektów użyteczności publicznej i w odmiennym, szczególnym trybie, a także przy spełnieniu ściśle określonych przesłanek.

Reasumując, zdaniem organu nadzoru, w omawianej sprawie przede wszystkim nie został spełniony warunek niezbędności, o którym mowa w art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, co wyklucza możliwość uznania zakazu, sformułowanego w ust. 3 pkt 3 lit. a regulaminu przyjętego w Załączniku Nr 1 do uchwały Nr II/N/350/25 Rady Miasta Szczecin jako przepisu porządkowego w rozumieniu wskazanego przepisu ustawy. W konsekwencji, naruszenie tego zakazu nie może pociągać za sobą odpowiedzialności przewidzianej w art. 54 Kodeksu wykroczeń⁶⁾, zgodnie z którym Kto wykracza przeciwko wydanym z upoważnienia ustawy przepisom porządkowym o zachowaniu się w miejscach publicznych, podlega karze grzywny do 500 złotych albo karze nagany. Zgodzić się należy ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyroku z dnia 22 marca 2017 r., sygn. akt: II OSK 1747/15⁷⁾ 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.

Z powyższych względów, stwierdzić trzeba, że § 1 pkt 2 uchwały Nr XIV/376/25 Rady Miasta Szczecin z dnia 9 września 2025 r. zmieniającej uchwałę w sprawie wprowadzenia Regulaminu korzystania z terenów zieleni Gminy Miasto Szczecin, istotnie narusza art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 54 Kodeksu wykroczeń, zatem wyeliminowanie go z obrotu prawnego w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

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

⁶⁾ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2025 r. poz. 734).

⁷⁾ 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,