

**Protokół nr 25/2026**  
**z posiedzenia Komisji Statutowej**  
**Rady Miejskiej Wrocławia**  
**z dn. 22 stycznia 2026 r.**  
**w przerwie sesji**  
**Sukiennice 9, Klub Radnego**

BRM-DPP.0012.1.3.2026

Posiedzenie Komisji prowadził Przewodniczący – Dariusz Piwoński (dalej: Przewodniczący).

Na ogólną liczbę 7 radnych członków Komisji, wszyscy obecni.  
Lista obecności stanowi załącznik nr 1 do niniejszego protokołu.

Przewodniczący Komisji poinformował, że na sali jest wymagane kworum niezbędne do podejmowania prawomocnych decyzji, a następnie otworzył posiedzenie Komisji Statutowej Rady Miejskiej Wrocławia.

Ad. I Komisja bez uwag przyjęła porządek obrad.

I Przyjęcie porządku obrad

II Zaopiniowanie projektów uchwał:

1. Projekt uchwały w sprawie zasad przyznawania diet i zwrotu kosztów podróży służbowej przewodniczącym Zarządów Osiedli oraz zasad przyznawania diet członkom Zarządów Osiedli i radnym Rad Osiedli - druk nr 593A/25

2. Projekt uchwały w sprawie wprowadzenia zakazu używania wyrobów pirotechnicznych na terenie Gminy Wrocław - druk nr 665B/26

III Wolne wnioski

Ad II. Następnie Komisja po zapoznaniu się z projektami uchwał oraz opinią Eksperta w sprawie przedmiotowych materiałów (opinia Eksperta stanowi załącznik nr 2 protokołu) zaopiniowała je w następujący sposób:

Przewodniczący odczytał opinię Eksperta w sprawie poniższych projektów uchwał.

1. Projekt uchwały w sprawie zasad przyznawania diet i zwrotu kosztów podróży służbowej przewodniczącym Zarządów Osiedli oraz zasad przyznawania diet członkom Zarządów Osiedli i radnym Rad Osiedli - druk nr 593A/25

Komisja w wyniku głosowania jednogłośnie nie zgłosiła uwag do projektu uchwały.

2. Projekt uchwały w sprawie wprowadzenia zakazu używania wyrobów pirotechnicznych na terenie Gminy Wrocław - druk nr 665B/26 Komisja w wyniku głosowania **jednogłośnie zgłosiła poniższe uwagi do projektu uchwały:**

– brak jest wystarczających i jednoznacznych przesłanek prawnych do wydania uchwały o treści odpowiadającej projektowi, a to ze względu na nieistnienie przepisów prawnych legitymujących do wydania uchwały o treści objętej projektem. Przepisem takim nie jest z pewnością art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Jest tak z dwóch zasadniczych powodów.

Po pierwsze z treści projektu nie wynika jednoznacznie, że normuje on sprawy nieobjęte zakresem normowania innych przepisów.

Po drugie, termin wejścia w życie, okres obowiązywania oraz zakres zastosowania projektowanej uchwały wskazują łącznie, że projekt nie odpowiada charakterowi i funkcji przepisów porządkowych, które stanowi się „w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących”, w stanie „niezbędności” i wynikającą z tego intencją natychmiastowego

wejścia w życie (zgodnie z ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych przepisy porządkowe wchodzi w życie po upływie trzech dni od dnia ich ogłoszenia. W uzasadnionych przypadkach przepisy porządkowe mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż trzy dni, a jeżeli zwłoka w wejściu w życie przepisów porządkowych mogłaby spowodować nieodwracalne szkody lub poważne zagrożenia życia, zdrowia lub mienia, można zarządzić wejście w życie takich przepisów z dniem ich ogłoszenia (art. 4 ust. 3)).

Jakkolwiek – nie można wykluczyć kategorycznie wydania przepisów porządkowych dotyczących stosowania wyrobów pirotechnicznych, to jednakże treść projektu uchwały oraz uzasadnienie projektu nie przedstawiają wystarczających racji legitymujących prawnie uchwałę podjętą w oparciu o opiniowany projekt.

W tym miejscu – w ramach rozwinięcia wskazanych powyżej zasadniczych powodów – wskazuje się, co następuje:

Art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym upoważnia organ stanowiący gminy do tego, aby w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących wydawał przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Upoważnia więc do podjęcia przepisów porządkowych jedynie wtedy, gdy dany zakres spraw nie podlega regulacji przepisów powszechnie obowiązujących, a występuje sytuacja faktyczna naruszająca co najmniej jedno z dóbr prawnie chronionych wymienionych w przepisie kompetencyjnym (lub obiektywnie dobru takiemu zagrażająca).

W świetle orzecznictwa sądowego o nieuregulowanym zakresie spraw można mówić wtedy, gdy nie istnieją mechanizmy prawne pozwalające na usunięcie zagrożenia dla dóbr mających podlegać ochronie (wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 listopada 2005 r., III

SA/Kr 953/05; wyrok NSA z dnia 11 lipca 2006 r., II GSK 68/06; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 listopada 2009 r., III SA/GI 1023/09; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 grudnia 2010 r., IV SA/Po 793/10). Jeśli więc ustalą się, że określone zachowanie jest już na podstawie przepisów prawa zakazane lub nakazane, to tamuje to możliwość wydania przepisów porządkowych.

Nadto pomiędzy treścią przepisów porządkowych a chronionymi dobrami (życie lub zdrowie obywateli oraz porządek, spokój i bezpieczeństwo publiczne) musi istnieć relacja niezbędności. Przepisy porządkowe mogą być podejmowane tylko wtedy, gdy brak innych środków, za pomocą których możliwe byłoby zniesienie stanu zagrożenia (wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2004 r., GSK 1132/04; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 16 czerwca 2009 r., II SA/OI 96/09; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 marca 2010 r., II SA/Go 72/10; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 grudnia 2010 r., IV SA/Po 793/10).

Ratio legis przepisów porządkowych jest zatem reagowanie na zagrożenia mające swe źródło w lokalnych warunkach. Instytucja przepisów porządkowych "wynika z niemożności racjonalnego przewidywania przez centralnego ustawodawcę wszystkich okoliczności wynikających z warunków lokalnych" (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 marca 2004 r., II SA/Wr 2625/03; wyrok SN z dnia 8 kwietnia 1994 r., III ARN 18/94). Gdy nieregulowany prawem problem nie jest problemem lokalnym, lecz dotyczy zjawisk występujących w całym kraju, to dana sfera stosunków społecznych wymaga generalnych uregulowań na szczeblu centralnym (wyrok NSA z dnia 1 października 2003 r., II SA/Po 1409/03; wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 maja 2006 r., VI SA/Wa 1822/05).

W orzecznictwie sądowym wskazuje się również, że przepisy porządkowe nie mogą stanowić trwałego, niezmiennego elementu lokalnego porządku prawnego, wprowadzając do niego stałe zakazy bądź nakazy określonego zachowania (wyrok NSA z dnia 3 grudnia

2004 r., GSK 1132/04; np. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 16 czerwca 2009 r., II SA/OI 96/09; wyrok TK z dnia 8 lipca 2003 r., P 10/02; wyrok NSA z dnia 4 czerwca 2008 r., II OSK 268/08). Nagłe pojawienie się zagrożenia należy wiązać z rolą przepisów porządkowych, które mają wypełniać lukę w zakresie niedostrzeżonym przez ustawodawcę. Jeżeli zagrożenie jest znane, rozpoznane i występujące od dłuższego czasu, to nie ma możliwości podjęcia działań o charakterze szczególnym, związanym z niezbędnością ochrony dóbr. Rolą przepisów porządkowych może być przy tym co najwyżej doraźne uchycenie lub ograniczenie zagrożenia, nie zaś wprowadzenie norm o charakterze stałym, czyli takich, które stać by się miały trwałym elementem porządku prawnego.

Wskazać należy, że zakresem uchwały objęte jest używanie wyrobów pirotechnicznych widowiskowych. Zwrócić należy jednak uwagę, że w świetle przepisów ustawowych (art. 62c ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego) wyroby pirotechniczne widowiskowe mogą należeć do jednej z 4 klas:

- 1) klasa F1: wyroby, które podczas działania charakteryzują się bardzo niskim stopniem zagrożenia życia i zdrowia ludzi oraz mienia i środowiska, a także nieistotnym poziomem hałasu, przeznaczone do użytku w budynkach oraz na zamkniętym obszarze na zewnątrz budynków,
- 2) klasa F2: wyroby, które podczas działania charakteryzują się niskim stopniem zagrożenia życia i zdrowia ludzi oraz mienia i środowiska, a także niskim poziomem hałasu, przeznaczone do użytku na zamkniętym obszarze na zewnątrz budynków,
- 3) klasa F3: wyroby, które podczas działania charakteryzują się średnim stopniem zagrożenia życia i zdrowia ludzi oraz mienia i środowiska, a także nieszkodliwym dla zdrowia ludzi poziomem hałasu, przeznaczone do użytku na dużych, otwartych przestrzeniach na zewnątrz budynków,

4) klasa F4: wyroby, które podczas działania charakteryzują się wysokim stopniem zagrożenia życia i zdrowia ludzi oraz mienia i środowiska, a także nieszkodliwym dla zdrowia ludzi poziomem hałasu, określane również jako wyroby pirotechniczne widowiskowe do zastosowań profesjonalnych, przeznaczone do obsługi i użytku wyłącznie przez osoby posiadające wiedzę specjalistyczną.

Tymczasem postanowienia projektu i jego uzasadnienie w pewnym sensie kwestionują charakterystykę tych wyrobów, uznając je co zasady za odznaczające się wysokim poziomem zagrożenia dla dóbr takich jak zdrowie oraz bezpieczeństwo mienia i środowiska. Inaczej rzecz ujmując, organ stanowiący gminy, powołując się min. na konieczność ochrony zdrowia i bezpieczeństwa mienia, nie może ograniczać możliwości używania wyrobów, na których użycie zezwala ustawodawca, uwzględniając przy tym stopień zagrożenia dla życia i zdrowia.

Zgodnie z art. 9 ust. 2 w/w ustawy nie jest wymagane uzyskanie pozwolenia na nabywanie, przechowywanie lub używanie wyrobów pirotechnicznych, o których mowa w art. 62c ust. 1 pkt 1 lit. a-c, pkt 2 lit. a oraz pkt 3 lit. a.

Z uzasadnienia projektu nie wynika również, aby dotyczył nadzwyczajnego przypadku, który pojawił się w sposób nagły na terenie miasta Wrocławia i wywoływał zagrożenia dla życia, zdrowia mieszkańców i innych osób czy też zagrożenie dla porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Wręcz przeciwnie wynika z niego, że odnosi się on do nieograniczonej klasy stanów faktycznych, wszelkich możliwych zachowań w przestrzeni publicznej i prywatnej, o nieograniczonym temporalnie zakresie.

Jakkolwiek nie sposób zakwestionować, że praktyka używania środków pirotechnicznych jest przedmiotem dyskusji społecznej, w której pojawiają się racjonalne argumenty wskazujące negatywne skutki takich praktyk, niemniej brak jest przesłanek ustawowych, aby problem ten za pomocą wyjątkowego i szczególnego narzędzia,

jakim są przepisy porządkowe, mogła w sposób generalny i trwały rozwiązać Rada Miejska Wrocławia.

Zwrócić należy uwagę, że treść projektu, co potwierdza uzasadnienie projektu, obejmuje zakres normowany innymi już obowiązującymi przepisami, z których wymienić należy przede wszystkim:

- 1) art. 51 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń stanowiący, że 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; wedle opiniującego do ukarania za wykroczenie z art. 51 nie jest konieczna aktywna rola świadków czy pokrzywdzonego;
- 2) art. 83 § 1. ustawy z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń stanowiący, że kto nieostrożnie obchodzi się z materiałami wybuchowymi, łatwo zapalnymi lub substancjami promieniotwórczymi albo wykracza przeciwko przepisom o wyrobie, sprzedaży, przechowywaniu, używaniu lub przewożeniu takich materiałów, podlega karze aresztu, grzywny lub karze nagany;
- 3) art. 59 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, stanowiący, że kto wnosi lub posiada na imprezie masowej broń, w rozumieniu ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (Dz. U. z 2004 r. Nr 52, poz. 525, z późn. zm.), wyroby pirotechniczne, materiały pożarowo niebezpieczne lub inne niebezpieczne przedmioty lub materiały wybuchowe, podlega grzywnie nie mniejszej niż 180 stawek dziennych, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5;
- 4) art. 144 Kodeksu cywilnego, stanowiący, że właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych.

– Do rozważenia pozostaje, czy z punktu widzenia celu regulacji rozwiązanie wyłączające projektowane zakazy w odniesieniu do działalności regulowanej ustawą o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej nie mogłoby być hipotetycznie narzędziem obchodzenia wprowadzonych zakazów.

Ad III. Nie zgłoszono wolnych wniosków.

Na tym posiedzeniu zakończono.

Dariusz Piwoński  
Przewodniczący Komisji Statutowej

Protokół sporządziła: Barbara Grosel