Warszawa, 17 czerwca 2020 r.



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-I.4131.90.2020.MS

**Rada Miasta Milanówka**

**ul. Kościuszki 45**

**02-822 Milanówek**

# **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 228/XXVI/20 Rady Miasta Milanówka z dnia 21 maja 2020 r. w sprawie *wprowadzenia zasad korzystania z Targowiska Miejskiego w Milanówku*, w zakresie § 1 pkt 4, 5 i 6 oraz § 3.

**Uzasadnienie**

Na sesji, która odbyła się 21 maja 2020 r. Rada Miasta Milanówka podjęła uchwałę w sprawie *wprowadzenia zasad korzystania z Targowiska Miejskiego w Milanówku.* Podstawę prawną przedmiotowej uchwały stanowią przepisy ustawy o samorządzie gminnym, tj.:

- art. 40 ust. 1, zgodnie z którym *Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.;*

*-* art. 41 ust. 1, zgodnie z którym *Akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały.;*

- art. 7 ust. 1 pkt 11, zgodnie z którym *Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy: (…) targowisk i hal targowych.*

Na dzień podjęcia przedmiotowej uchwały obowiązywało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 878), uchylone z dniem 30 maja 2020 r., zwane dalej *Rozporządzeniem*.

Na mocy tego aktu ustawodawca wprowadził szereg wymogów obowiązujących m. in podczas handlu na targowiskach w czasie trwającej epidemii. Wymogi, o których mowa, dotyczą m. in.:

- ograniczeń w zakresie przebywania w tym samym czasie określonej liczby osób w miejscu prowadzenia sprzedaży ( *4 osoby na jedno* ***miejsce prowadzenia sprzedaży*** *– w przypadku handlu na straganie lub targowisku – z wyłączeniem osób stanowiących obsługę tych obiektów, (…)* – § 8 ust. 4 *Rozporządzenia*);

- wymogów w zakresie używania rękawiczek jednorazowych lub środków do dezynfekcji rąk (*Do odwołania: (…)* ***zarządzający targowiskami*** *(straganami) są obowiązani zapewnić rękawiczki jednorazowe lub środki do dezynfekcji rąk;* - § 8 ust. 7 *Rozporządzenia*);

- obowiązków w zakresie zakrywania ust i nosa (*Do odwołania nakłada się* ***obowiązek zakrywania, przy pomocy odzieży lub jej części, maski, maseczki, przyłbicy albo kasku ochronnego****, (…) w miejscach ogólnodostępnych, w tym: (…) na targowiskach (straganach), -* § 17 ust. 1 pkt 2 lit. c *Rozporządzenia*, przy czym § 17 ust. 2 i 3 tegoż *Rozporządzenia* przewiduje wyłączenia od tej zasady).

Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, że Rada Miasta Milanówka wprowadzając do przedmiotowej uchwały zasady korzystania z Targowiska Miejskiego w Milanówku przekroczyła delegację ustawową w ten sposób, że dokonała modyfikacji tych zasad, które *de facto* zostały przez ustawodawcę unormowane w akcie wyższego rzędu, tj. *Rozporządzeniu.* Postanowienia kwestionowane przez organ nadzoru w powyższym zakresie dotyczą:

* § 1 pkt 4 uchwały - *(…): jednocześnie na terenie Targowiska Miejskiego może przebywać po   
  4 osoby kupujące na jedno* ***stanowisko handlujące****, zachowując odstęp min. 1,5 m;*
* § 1 pkt 5 uchwały – *(…): na terenie targowiska obowiązuje* ***nakaz noszenia maseczek lub przyłbic i rękawiczek zarówno przez kupujących jak i sprzedających****;*
* § 1 pkt 6 uchwały – *(…):* ***Sprzedający*** *mają obowiązek posiadania płynu dezynfekującego   
  do użytku klientów;*.

Ponadto należy podkreślić, iż okoliczność, że kwestionowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, i w konsekwencji normatywny akt wykonawczy oznacza, że Rada Miasta Milanówka uchwalając przedmiotową uchwałę nie może wykraczać poza granice upoważnienia określone   
w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Z treści art. 94 Konstytucji RP wynika bowiem,   
iż każdy akt prawa miejscowego ma charakter wykonawczy w stosunku do ustaw, a jako taki winien być oparty na ustawie upoważniającej i nie przekraczać zakresu upoważnienia.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że modyfikacje przepisów ustawowych są wysoce dezinformujące i stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r., ONSA 1993/2/44; wyrok NSA z 14 października 1999 r., OSS 2000/1/17; wyrok NSA z 6 czerwca 1996 r., sygn. SA/Wr 2761/95). Modyfikacja regulacji ustawowych, przez przepisy uchwały może skutkować odmienną bądź sprzeczną z intencjami ustawodawcy interpretacją. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do częściowej lub całkowitej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, praktykę modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalną. Ze stanowiskiem takim korespondują § 115, § 116 i § 118, w zw. z art. 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie *Zasad techniki prawodawczej* (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zgodnie z którymi w aktach prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym, nie zamieszcza się przepisów niezgodnych z ustawą upoważniającą, ani nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.

Kolejną kwestią, na którą należy zwrócić uwagę jest fakt, iż w § 3 kwestionowanej uchwały Rada Miasta Milanówka postanowiła, iż *Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego.* Zgodnie z postanowieniami zawartymi   
w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) *Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.* (art. 4 ust. 1). *W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni,   
a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.* (art. 4 ust. 2). *Przepisy porządkowe wchodzą 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).

Celem wprowadzenia okresu *vacatio legis* jest zapewnienie adresatowi normy prawnej odpowiedniej ilość czasu na *przystosowanie się do zmienionych regulacji i na bezpieczne podjęcie odpowiednich decyzji co do dalszego postępowania* (tak np. TK w wyroku z dnia 25 marca 2003 r.,   
[U 10/01](https://sip.lex.pl/#/document/520170516?cm=DOCUMENT), OTK-A 2003, nr 3, poz. 23). *Jednostka musi dysponować wystarczającym czasem, aby zapoznać się z treścią nowych regulacji i podjąć działania, które umożliwią przystosowanie się do nich. W każdym przypadku długość vacatio legis musi być dostosowana do treści ustanowionej regulacji oraz możliwości pokierowania swoimi sprawami przez jej adresatów* (wyrok TK z dnia 4 stycznia 2000 r., [K 18/99](https://sip.lex.pl/#/document/520132976?cm=DOCUMENT), OTK 2000, nr 1, poz. 1).

Ponieważ zasada ustanawiania odpowiedniego *vacatio legis* jest obecnie uznawana za zasadę konstytucyjną, należy uznać, że prawodawca może wprowadzić akt normatywny powszechnie obowiązujący z *vacatio legis* krótszym niż 14 dni tylko wtedy, gdy "ważny interes państwa", o którym mowa w komentowanym przepisie, jest jednocześnie chroniony przez inną również istotną zasadę konstytucyjną. Wyjątkowość omawianego rozwiązania oznacza, że prawodawca, który chce, by dany akt normatywny zaczął obowiązywać natychmiast po ogłoszeniu, musi wykazać nie tylko, że jest to "uzasadniony przypadek", ale również że takie rozwiązanie jest niezbędne ze względu na "ważny interes państwa". Wiarygodność tego uzasadnienia podlega weryfikacji w procesie kontroli prawa odpowiednio przez Trybunał Konstytucyjny lub sądy administracyjne.

Jednocześnie należy wskazać, iż w § 1 uchwały postanowiono, że zasady będące przedmiotem niniejszej uchwały zostaną wprowadzone z dniem 19 maja 2020 r. Skoro więc uchwała została podjęta 21 maja 2020 r. i wchodzi w życie z dniem podjęcia, to termin wprowadzenia wskazanych zasad nie może być wcześniejszy, niż dzień wejścia w życie uchwały.

Biorąc pod uwagę powyższy wywód, zasadne jest stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały, jako niezgodnej z przepisami prawa powszechnie obowiązującego.

Stwierdzenie nieważności uchwały, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Miastu przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.