



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 15 grudnia 2025 r.

WP-I.4131.243.2025

Rada Miasta Milanówka

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 253/XXI/25 Rady Miasta Milanówka z dnia 17 listopada 2025 r. „w sprawie utworzenia strefy wolnej od używania fajerwerków, petard, ogni sztucznych i innych materiałów pirotechnicznych w Milanówku w miejscach dostępnych publicznie lub w odległości mniejszej niż 150m od zabytków przyrody i zabytków architektonicznych na terenie objętym Warszawskim Obszarem Chronionego Krajobrazu”, w całości.

Uzasadnienie

I.

Na sesji 17 listopada 2025 r. Rada Miasta Milanówka podjęła uchwałę Nr 253/XXI/25 „w sprawie utworzenia strefy wolnej od używania fajerwerków, petard, ogni sztucznych i innych materiałów pirotechnicznych w Milanówku w miejscach dostępnych publicznie lub w odległości mniejszej niż 150m od zabytków przyrody i zabytków architektonicznych na terenie objętym Warszawskim Obszarem Chronionego Krajobrazu”, zwaną dalej „Uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt. 15 oraz art. 40 ust. 3 i 4 ustawy o samorządzie gminnym, zwanej dalej „u.s.g.”. Uchwałę doręczono organowi nadzoru za pośrednictwem ePUAP 20 listopada 2025 r. (Identyfikator Poświadczenia: ePUAP-UPP172691310).

W wyniku dokonanej oceny prawnej Uchwały organ nadzoru skierował do Rady Miasta Milanówka zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 21 listopada 2025 r., znak: WP-I.4131.243.2025, za pośrednictwem poczty ePUAP (Identyfikator Poświadczenia: ePUAP-UPP172817075).

Uchwała, będąca przedmiotem niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, ustanawia strefę wolną od używania fajerwerków, petard, ogni sztucznych i innych materiałów pirotechnicznych. Strefa obejmuje miejscowość Milanówek, przy czym ogranicza się do miejsc dostępnych publicznie, jak również obejmuje tereny objęte Warszawskim Obszarem Chronionego Krajobrazu, ale tylko te, które są położone w odległości mniejszej niż 150 m od zabytków przyrody i zabytków architektonicznych (§ 1). Również w tej samej jednostce redakcyjnej, tylko jako ustęp 1, wskazano, że naruszenie zakazu podlega karze grzywny wymierzonej w trybie i na zasadach określonych w art. 54 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2022 r. poz. 2119). W § 2 pkt 1 dokonano wyłączenia podmiotowego dopuszczając używanie materiałów pirotechnicznych w celach związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa i porządku publicznego przez uprawnione do tego służby. Inne wyłączenia nie są przewidziane w Uchwale.

Niezależnie od powyższego, ta sama jednostka redakcyjna - § 2 pkt 1 - określa w zdaniu 2, że wykonanie rzeczonyj Uchwały powierza się Burmistrzowi Miasta Milanówka.

Nadto, w § 3, postanowiono, że Uchwała wchodzi w życie w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego. Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego z dnia 24 listopada 2025 r. pod pozycją 9942.

II.

W uzasadnieniu Uchwały, organ gminy powołuje się na art. 40 ust. 3 u.s.g., podnosząc, że w sprawach nieuregulowanych w odrębnych ustawach gmina może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Mając za podstawę prawną powyższy przepis, Rada Miasta Milanówka wskazuje na teren Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu, który jest terenem o szczególnym znaczeniu dla ochrony środowiska przyrodniczego, w tym siedlisk wielu gatunków zwierząt, podnosząc, że właśnie dla tych zwierząt hałas powodowany przez używanie materiałów pirotechnicznych stanowi poważne zagrożenie. Z kolei przepisy ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2024 r. poz. 1478 ze zm.) zobowiązują przecież organy administracji publicznej do podejmowania działań mających na celu ochronę przyrody, w tym minimalizowanie negatywnego wpływu działalności człowieka na faunę i florę. Dodatkowo, Rada Miasta zauważyła, że na terenie gminy znajdują się zabytki przyrody i architektury, które petardy mogą uszkodzić lub spowodować pożar, a przecież zadaniem gminy jest ochrona zabytków. Z powyższych przyczyn, jak również mając na uwadze to, że petardy i inne wybuchowe materiały pirotechniczne stanowią zagrożenie dla zabytkowych drzew oraz zabytków architektury, zaś eksplozje generują fale dźwiękowe, drgania

oraz wysoką temperaturę, które mogą uszkadzać delikatne struktury, powierzchnie czy elementy architektoniczne, a w przypadku zabytkowych drzew, silne drgania i wybuchy mogą osłabiać ich strukturę, powodować pęknięcia czy nawet obumieranie, zakaz odpalania materiałów pirotechnicznych jest konieczny.

Rada Miasta uzupełnia uzasadnienie o kwestie związane ze skutkami hałasu powstałego w wyniku użycia fajerwerków w odniesieniu do wybranej części zwierząt, sprawę zagospodarowania odpadów i zanieczyszczenia powietrza.

Na zakończenie Rada konstatuje, że Uchwała jest zgodna z zasadą proporcjonalności, gdyż ograniczenie użycia materiałów pirotechnicznych dotyczy obszaru o szczególnym znaczeniu ekologicznym i nie prowadzi do całkowitego zakazu używania fajerwerków na terenie miasta.

III.

Podstawa prawna Uchwały wskazuje, że akt został wydany w trybie przepisów porządkowych. Przepisy porządkowe stanowią szczególny rodzaj aktów prawa miejscowego. Wydawane są wyłącznie na podstawie generalnej klauzuli kompetencyjnej z art. 40 ust. 3 u.s.g. lub art. 41 ust. 2 u.s.g. Przepisy te wskazują przesłanki warunkujące legalność wydawanego aktu. Ma to zabezpieczyć przed zbyt nadmiernym korzystaniem z możliwości stanowienia przepisów porządkowych, które winny być wydawane wyłącznie w szczególnej, nadzwyczajnej sytuacji.

Przepisy u.s.g. przewidują zatem możliwość wydania przepisów porządkowych co do zasady przez radę gminy - w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego (art. 40 ust. 3 u.s.g.). Przepisy te mogą przewidywać za ich naruszenie karę grzywny wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach (art. 40 ust. 4 u.s.g.).

Mając na uwadze normę kompetencyjną dla przepisów porządkowych z art. 40 ust. 3 u.s.g. wyróżnić należy następujące przesłanki ich legalności:

Po pierwsze, przepisy porządkowe mogą być stanowione jedynie w zakresie nieuregulowanym w ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących (pod tym pojęciem należy rozumieć zamknięty katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego przyjęty w Konstytucji RP).

Po drugie, przepisy porządkowe mogą być wydane, gdy jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, jeśli zostały lub mogą być naruszone. Pojęcia te nie zostały w ustawie zdefiniowane, ich zakres znaczeniowy nie został więc określony.

Dopiero łączne rozpatrzenie tych dwóch kwestii w okolicznościach konkretnego stanu faktycznego może stanowić dalszą podstawę dla działań prawotwórczych gminy.

W ślad za orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie (wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2023 r., sygnatura akt: III OSK 1013/22, LEX nr 3603439), który w sposób kompleksowy wyjaśnił zastosowanie art. 40 ust. 3 i 4 u.s.g., odnosząc się do pierwszej kwestii, wskazać należy, że, przepisy porządkowe są wydawane w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących. Chodzi więc o sytuację wystąpienia specyficznej luki w prawie, diagnozowanej dopiero w sytuacji pojawienia się zagrożenia (zagrożenia nieprzewidzianego przez obowiązujące prawo albo nieprzewidzenia przez obowiązujące prawo w skali lub w zakresie bezpośrednich lub nawet pośrednich skutków zagrożenia) pozwalającej stwierdzić, że obowiązujące przepisy ustawowe i powszechnie obowiązujące nie obejmują swoim zakresem regulacji zagrożeń (lub skutków) wywoływanych przez obiektywny stan rzeczywistości na określonym terenie – w rozpoznawanej sprawie na terenie gminy.

W doktrynie prawa administracyjnego zwrócono uwagę, iż z zakresem "nieuregulowanym" prawem mamy do czynienia w przypadku luki w prawie rozumianej jako brak "regulacji zawartej w innych przepisach, która w pełni rozstrzyga normatywnie dane zagadnienie, a nie jedynie ogólnikowo je zamarkowuje" (J. Jagielski, Przepisy porządkowe wojewody i gminy, Człowiek i Środowisko 1992, nr 1-2, s. 46.). Oznacza to, iż w przypadkach ogólnego "zamarkowania" lub ogólnego wzmiankowania danego zagadnienia możliwe jest wydanie przepisów porządkowych. Nie należy więc "zakresu nieuregulowanego" utożsamiać z pełną "dziewiczością" określonego zagadnienia na gruncie normatywnym. Poglądy orzecznictwa w tym zakresie są zbliżone i bazują na dokonaniach doktryny. W jednej ze spraw sąd administracyjny wskazał, że z zakresem nieuregulowanym mamy do czynienia w przypadku pewnej luki w treści przepisów prawnych powszechnie obowiązujących, przy czym lukę tę należy rozumieć jako brak w innych przepisach regulacji w pełni rozstrzygającej normatywnie dane zagadnienie (vide wyrok WSA w Krakowie z 20 stycznia 2016 r., III SA/Kr 679/16 – publik. CBOSA). W innym rozstrzygnięciu wskazano, że ustawodawca nieprzypadkowo używa pojęcia "zakres", mającego swoją "wymierność i pozwalającego na wytyczenie granic, poza którymi wydawanie przepisów porządkowych nie jest możliwe" (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 grudnia 1993r., S.A./Kr 1773/93, ONSA 1994/4/162). Posłużenie się bowiem zwrotem "w zakresie nieuregulowanym", a nie "w sprawach nieuregulowanych" ukierunkowuje sposób interpretacji tej przesłanki. Niewątpliwie więc przepis porządkowy nie może ponownie regulować tego, co zawarte już jest w obowiązującej ustawie (uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 grudnia 1996 r., OPS 8/96, ONSA 1997/2/50.), jak również nie może on regulować danego zagadnienia w sposób

odmienny, jako sprzeczny z ustawą, a więc aktem hierarchicznie wyższego rzędu - akt porządkowy dotknięty byłby wadą nieważności (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 marca 1992 r., SA/Po 147/91, Monitor Prawniczy 1993/3/90). Oznacza to, że materia objęta przepisami porządkowymi nie może być unormowana w żadnym akcie ogólnopaństwowym¹. Zapobiega to sytuacji powtórzenia lub modyfikacji obowiązujących już regulacji, ich uzupełniania² czy pozostawania z nimi w sprzeczności. Wprowadzenie przepisów porządkowych stanowi zatem wypełnienie zaistniałej luki w prawie. Ma charakter "uzupełniający system źródeł prawa"³. W doktrynie zwraca się przy tym uwagę, że niekiedy "luka w prawie" została przez prawodawcę pozostawiona celowo, jako luka nie do wypełnienia. Będzie to dotyczyć sfery stosunków społecznych w ogóle niepoddającej się regulacji prawnej, obiektywnie leżącej poza granicami ingerencji prawodawczej⁴.

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. W ramach drugiej przesłanki poza wyznaczeniem chronionego dobra, konieczna jest także ocena zasięgu czy stopnia występującego zagrożenia, które uzasadnić ma wydanie przepisów porządkowych. W ten sposób następuje weryfikacja czy wprowadzane regulacje są konieczne potrzebne, nieodzowne, a więc czy zaistniała przesłanka "niezbędności", o jakiej mowa w art. 40 ust. 3 u.s.g. W orzecznictwie zakazuje się poprawiania regulacji ustawowych w danym zakresie⁵.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, iż brak było podstaw prawnych, które uzasadniałyby wydanie przepisów porządkowych w zakresie wynikającym z Uchwały - z powodów wskazanych poniżej.

IV.

¹ tak np. wyrok NSA (2003.12.31) w Katowicach z 22.05.1991 r" SA/Ka 311/91,LEX nr 10787,

² wbrew woli ustawodawcy, uznane za "poprawienie" ustawodawcy -tak w wyroku NSA (do 2003.12.31) w Warszawie z dnia 7.08.1998 r., ISA 781/98, LEX nr 2224768,

³ M. Szewczyk, K. Ziemiński, Prawo miejscowe a przepisy gminne, RPEiS 1992, z. 1., s. 68-75,

⁴ tak np. O.Dąbek (w:) Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz. Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2013 - komentarz do art. 40;B.Dolnicki Bogdan (w:) Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. li. Wolters Kluwer Polska, 2018 - komentarz do art. 40, że "niezbędność" ta nie może być uzasadniana tym, że obowiązujące regulacje prawne są niewystarczające. Przepisy porządkowe nie mogą bowiem prowadzić do uzupełniania,

⁵ wyrok NSA z dnia 11.07.2006 r., II GSK 68/06, LEX nr 267157; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 30.11.205 r. IV SA/GL 1161/14,Legalis nr 1197227,

W ocenie organu nadzoru Rada Miasta Milanówka naruszyła przepis art. 40 ust. 3 u.s.g., wydając poddaną kontroli uchwałę, gdyż nie zachodziły przesłanki wskazane w tym przepisie uzasadniające wydanie przepisów porządkowych. Po pierwsze, nie wystąpiła przesłanka obiektywna w postaci stanu nieuregulowania zagadnienia objętego uchwałą. W rozpoznawanej sytuacji zagadnienie hałasu wywoływanego przez fajerwerki, petardy, ognie sztuczne i inne materiały pirotechniczne, może występować w ciągu dnia i nocy. Z reguły hałas, jako taki, jest generowany w dzień, zaś noc jest porą, w której natężenie fal dźwiękowych jest niższe. Wynika to z rytmu dobowego człowieka. Przepisy powszechnie obowiązujące w Polsce są dostosowane do tego założenia.

Chociażby hipoteza art. 51 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2025 r. poz. 734) wskazuje, że hałasowanie albo inne wybryki zakłócające spokój, porządek publiczny, spoczynek nocny, podlegają sankcjom przewidzianym w tym przepisie. W zakresie szeroko pojętej ochrony przeciwpożarowej zastosowanie znajdują art. 82 § 1 pkt. 1, 3, 5 k.w., czy art. 83 § 1 k.w. w zakresie nieostrożnego obchodzenia się materiałami wybuchowymi.

Z powyżej przytoczonych przepisów wynika ponad wszelką wątpliwość ograniczenie zachowań w miejscach ogólnie dostępnych do takich (zachowań), które nie zakłócają korzystania z nich przez inne osoby. Odpalanie fajerwerków, petard i innych materiałów pirotechnicznych może być zakwalifikowane jako działanie wypełniające znamiona czynów opisanych w powyżej wskazanych przepisach. W niniejszej sprawie nie mamy zatem do czynienia z zakresem nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub przepisach powszechnie obowiązujących, tj. z luką w treści przepisów prawnych powszechnie obowiązujących, bowiem zakres ten został uregulowany w powołanych wyżej przepisach Kodeksu wykroczeń.

Zauważyć przy tym należy, że w przeważającej większości, fajerwerki i petardy, w tym drugim zakresie poza wydarzeniami sportowymi, są używane w ramach dużych imprez publicznych, również przez gminy jako organizatorów tych imprez. Co więcej, zjawisko używania fajerwerków jest w Polsce właściwie ograniczone do celebrowania nowego roku. Zatem na przełomie 31 grudnia i 1 stycznia, w godzinach nocnych, zastosowanie mają powołane wyżej regulacje.

Niezależnie od powyższego w obrocie pozostaje ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego (Dz. U z 2022 r. poz. 2378), która, zgodnie z jej art. 1 pkt. 2 określa zasady używania materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego. Jedynie dla porządku wskazać należy, że ustawa definiuje wyroby pirotechniczne jako rodzaj materiałów wybuchowych, będących materiałem lub mieszaniną materiałów przewidzianych do wytwarzania ciepła, światła, dźwięku, gazu, dymu lub kombinacji tych efektów w wyniku

samopodtrzymującej, egzotermicznej reakcji chemicznej. Co więcej, używanie wyrobów pirotechnicznych przeznaczonych do użytku cywilnego, które podczas działania charakteryzują się bardzo niskim, niskim bądź średnim stopniem zagrożenia życia i zdrowia ludzi oraz mienia i środowiska, a także nieistotnym, niskim albo nieszkodliwym poziomem natężenia emitowanego dźwięku, nie wymaga pozwolenia (art. 9 ust. 2 w zw. z art. 62c ust. 1 pkt 1 lit. a-c, pkt 2 lit. a oraz pkt 3 lit. a ustawy o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego). Wprowadzony uchwałą zakaz wprawdzie dotyczy tylko miejsc publicznych, jednakże, skoro materiały pirotechniczne (art. 3 pkt 8 ustawy o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego) stanowią jeden ze "składników" wyrobów pirotechnicznych (art. 3 pkt 19), a istnieją różne inne rodzaje wyrobów pirotechnicznych wykorzystywanych np. w kolejnictwie, leśnictwie, lotnictwie, ratownictwie (art. 62a pkt 4 ustawy o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego) w miejscach publicznych, to pozostawienie w obrocie prawnym zaskarżonej uchwały oznaczałoby, że ich używanie na terenie gminy byłoby niedozwolone. Wyłączenie, które zostało wprowadzone w § 2 pkt 1 część 1 zdanie pierwsze Uchwały, dotyczy wyłącznie służb, w konsekwencji podmioty nie będące „służbą”, nie mieszczą się w tym zakresie.

Zatem przyjęte przez Radę Miasta Milanówka regulacje w formie porządkowych przepisów zastępują ustawę poprzez wprowadzanie rozwiązań bardziej szczegółowych niż ustawy, mimo iż treść ustaw pozwala na zastosowanie ich do skonkretyzowanego przypadku zaistniałego w ramach danej sytuacji, co wykracza poza zakres dopuszczalnego upoważnienia, a także narusza hierarchię aktów normatywnych (art. 87 i 94 Konstytucji RP).

W konsekwencji przyjąć należy, że w takiej sytuacji badanie przesłanki niezbędności staje się bezprzedmiotowe, gdyż tylko pozytywne stwierdzenie zakresu nieuregulowanego, a następnie stanu zagrożenia dla dóbr policyjnych wskazanych w treści art. 40 ust. 3 u.s.g. pozwala na badanie niezbędności wprowadzenia regulacji przeciwdziałającej zagrożeniu życia lub zdrowia obywateli albo konieczności zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.

Wskazać należy następnie, iż 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 działania organu wydającego te przepisy. Zjawisko zagrażające dobrom policyjnym musi być zatem ograniczone do terenu danej gminy. Obejmowanie szerszego obszaru wyłącza kompetencje gminy i przenosi je na organ obejmujący obszarem swojej właściwości szerszy obszar działania (powiat, województwo). W rozpoznawanej sprawie używanie fajerwerków, petard i innych materiałów pirotechnicznych jest realizowane na terenie całego kraju, co *a limine* wykluczało dysponowanie

kompetencją przez Radę Miasta Milanówka do regulowania tego zagadnienia w drodze gminnych przepisów porządkowych.

Nie można pominąć również tego, że granice stanowienia przepisów porządkowych wyznaczone są zakresem dóbr chronionych wymienionych w art. 40 ust. 3 u.s.g., czyli ochroną życia lub zdrowia obywateli oraz zapewnieniem porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Tymczasem uzasadnienie Uchwały wskazuje przede wszystkim na potrzebę ochrony przyrody, środowiska naturalnego przed zagrożeniami. Tak więc wymienia się: hałas, zanieczyszczenie powietrza i gleb, płoszenie zwierząt, niszczenie siedlisk. Podzielając pogląd, iż istotnie środowisko naturalne wymaga ochrony, to nie zostało ono uwzględnione w przepisie mającym stanowić podstawę prawną dla Uchwały (inaczej zaś w art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r., o samorządzie powiatowym - Dz. U. z 2025 r. poz. 1684).

Z tych też przyczyn doszło do naruszenia przepisu art. 40 ust. 3 u.s.g., a także naruszenia hierarchii aktów normatywnych wyrażonych w art. 87 i 94 Konstytucji RP.

Dodać również trzeba, że rady gmin nie mogą w drodze przepisów porządkowych rozszerzać ani precyzować zakazów ustawowych wobec braku upoważnienia dla rad gmin w tym zakresie (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 marca 1999 r., sygnatura akt: II SA/Po 1399/98).

V.

Swoboda działalności gospodarczej stanowi tzw. publiczne prawo podmiotowe o charakterze negatywnym, któremu odpowiada ogólny obowiązek państwa nienaruszania swobody działania beneficjentów tego prawa w sferze działalności gospodarczej. Wolność gospodarcza jest konstrukcją danego porządku prawnego i oznacza domniemanie swobody podejmowania i prowadzenia działalności przez przedsiębiorców, jeżeli (i dopóki) co innego nie wynika z przepisów ustawowych. Zasadą jest swoboda przedsiębiorcy, a wyjątkiem zakazy i ograniczenia. Tych ostatnich nie domniemywa się - muszą być one ustanowione wyraźnie. Domniemanie przemawia natomiast na rzecz swobody przedsiębiorcy (in dubio pro libertate).

W powyższym kontekście jako nieuprawnione należy uznać działanie Rady Miasta Milanówka zakazującego w istocie prowadzenia działalności gospodarczej polegającej na używaniu wyrobów pirotechnicznych w zakresie, w jakim jest to unormowane, w szczególności w powołanych wyżej przepisach ustawy o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego.

Przyjęcie przez jednostkę samorządu terytorialnego w drodze aktu administracyjnoprawnego, że określona grupa podmiotów, których działalność, co należy podkreślić, nie jest zabroniona przez prawo, nie może w ogóle wykonywać takiej działalności na nieruchomościach publicznych, ale i prywatnych, jeżeli znajdują się w stosownej strefie, narusza wynikającą z Konstytucji zasadę swobody działalności gospodarczej, która ograniczona może być wyłącznie w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny (art. 22 Konstytucji), jak również zasadę równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 ust 2 Konstytucji). Jednocześnie narusza to wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji zasadę, zgodnie z którą ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo praw innych osób.

Wobec powyższego, tylko w kontekście naruszenia zasady równości podmiotów za uzasadnione uznać można zarzuty naruszenia art. 7 ust. 1, art. 30 ust. 2 pkt 3 i 33 ust. 5 u.sg. oraz art. 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2025 r. poz. 1480).

VI.

Nawiązując do powyżej wskazanego (pkt. IV) elementu terytorialnego, wskazać należy, że w uniwersalnych i nadal aktualnych wskazówkach zawartych w uzasadnieniu wyroku NSA (do 2003.12.31) w Warszawie z dnia 7 sierpnia 1998 r., I SA 781/98, LEX nr 2224768, zaakcentowano ponadto, dostrzeżoną także w doktrynie, przesłankę terytorialności. Obszar zagrożenia musi bowiem występować lokalnie, obejmować gminę lub jej część. "Przepisy prawa miejscowego ze swej istoty dotyczyć mogą specyficznych, lokalnych okoliczności, nie występujących w skali całego kraju. Chodzi tu zatem o okoliczności (zjawiska) rzadko występujące, dla których nie ma potrzeby wprowadzania regulacji ustawowych, zwłaszcza że nie zawsze mogą być racjonalnie przewidziane. Wówczas natomiast, gdy jakieś zjawisko jest powszechne, sprawą władzy ustawodawczej (art. 10 Konstytucji) jest wydanie stosowanego aktu prawnego (ustawy), jeżeli uzna, że zachodzi taka potrzeba. Przyjęcie odmiennego stanowiska prowadziłoby do tego, że cały (lub bez mała cały) kraj mógłby zostać objęty przepisami praw miejscowych dotyczących tego samego zjawiska, ustanowionych przez poszczególnych wojewodów lub nawet organy samorządu terytorialnego - ograniczających wolności i prawa człowieka i obywatela - podczas gdy władza ustawodawcza mogłaby nie widzieć uzasadnienia do uchwalenia ustawy bądź to ze względu na ocenę, że obowiązujące środki prawne są wystarczające do przeciwdziałania występującym zjawiskom, bądź ze względu na przeszkody wynikające z przepisu art. 31 ust. 3 i innych Konstytucji".

Uchwała narusza zagadnienie odnoszące się do terytorialności na kilku poziomach.

Po pierwsze, jak zasygnalizowano wyżej, materia objęta zakazem nie jest ograniczona terytorialnie jedynie do Masta Milanówek. Ochrona przed hałasem jest jednym z elementów działalności państwa, i w tym zakresie obszerną i kompleksową regulacją jest, poza wspomnianymi wyżej przepisami, również ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2025 r. poz. 647 z późn. zm.). Tym śladem, nieprawidłowo, podążył również uchwałodawca.

Zakaz obejmuje miejsca publiczne Milanówka, ale również obszary wyznaczone przez 150m promień od zabytków przyrody i zabytków architektonicznych, występujących na terenie objętym Warszawskim Obszarem Chronionego Krajobrazu. O ile terytorium Milanówka jest określone, nawet, jeśli dotyczy jedynie miejsc publicznych, o tyle okręgi o średnicy 300m od zabytków przyrody i zabytków architektonicznych będą trudne do określenia. Również te, występujące na terenie objętym Warszawskim Obszarem Chronionego Krajobrazu.

Jako wtrącenie należy dodać, iż ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1292, z późn. zm.), jak i ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2024 r. poz. 1478, z późn. zm.) nie precyzują, co oznacza, odpowiednio, zabytek architektoniczny i zabytek przyrody. Oznacza to, że Rada Miasta Milanówka wprowadziła zakaz używania fajerwerków, petard, ogni sztucznych i innych materiałów pirotechnicznych w promieniu 150m od nieistniejących, a przynajmniej trudnych do ustalenia, elementów środowiska (ożywionych i nieożywionych). Akt ten jest zatem nieprecyzyjny i nie ma możliwości jego implementacji przez mieszkańców miasta.

Po wtóre, odniesienie się w Uchwale do zabytku architektonicznego i zabytku przyrody występujących na terenie objętym Warszawskim Obszarem Chronionego Krajobrazu, który swoim obszarem obejmuje 148.409,1 ha i położony jest na terenie ponad 40 gmin, jest wykroczeniem poza kompetencje terytorialne przyznane Radzie Miasta Milanówka. Wprawdzie zgodnie z Załącznikiem nr 15 do rozporządzenia Wojewody Mazowieckiego z dnia 13 lutego 2007 r w sprawie Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 42, poz. 870) wskazano, że w granicach tego Obszaru znajduje się prawie cały obszar miasta Milanówka w wyłączeniu terenu pomiędzy ul. Warszawska, Brzozową, Dębową, Jesionową, Królewską, Nowowiejską, Książenicą a linią odsuniętą o około 20-50 m od rzeki Rokitnicy, ale jest to tylko wycinek całości Obszaru, a Rada ustaliła, że strefa wolna od materiałów pirotechnicznych obejmuje obszar o określonym promieniu liczonym od poszczególnych zabytków architektonicznych i przyrody na terenie całego Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu.

Mając na uwadze powyższe, doszło do naruszenia art. 40 ust. 3 u.s.g., a także naruszenia hierarchii aktów normatywnych wyrażonych w art. 87 ust. 2 Konstytucji RP.

VII.

W konsekwencji powyższego, z uwagi na brak uznania wprowadzonych przepisów za przepisy porządkowe w rozumieniu art. 40 ust. 3 u.s.g., nie ma także podstaw prawnych do wprowadzenia sankcji kary grzywny w § 1 ust. 1 Uchwały. Tylko przepisy porządkowe mogą przewidywać za ich naruszenie karę grzywny, wymierzaną w trybie i na zasadach przewidzianych w prawie o wykroczeniach (art. 40 ust. 4 u.s.g. oraz art. 54 k.w.).

Ostatecznie zauważyć należy, że w myśl art. 42 u.s.g. zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego (a takim są przepisy porządkowe) określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461, zwana dalej "u.o.a.n."). Zgodnie z art. 4 ust. 3 u.o.a.n. 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. Z powyższego przepisu wynikają zatem dwie ważne kwestie:

- wejście w życie przepisów porządkowych jest uzależnione od ich ogłoszenia,
- skrócenie *vacatio legis* przepisów porządkowych z 3 dni winno być oparte wyłącznie na przesłance uniknięcia nieodwracalnej szkody lub poważnego zagrożenia życia, zdrowia lub mienia.

Zaznaczyć więc należy, że art. 4 ust. 3 u.o.a.n. odnoszący się do przepisów porządkowych stanowi *lex specialis* (zarówno co do terminu wejścia w życie oraz przesłanek skrócenia *vacatio legis*) w stosunku do art. 4 ust. 1 i ust. 2 u.o.a.n., które mają zastosowanie do aktów prawa miejscowego w ogólności.

Następnie - ogłoszenie przepisów porządkowych nie następuje w ten sam sposób co innych aktów prawa miejscowego. Z art. 14 u.o.a.n. wynika, że ogłoszenie o jakim mowa wyżej, następuje w drodze obwieszczeń, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie lub w środkach masowego przekazu (ust. 1). Za dzień ogłoszenia przepisów porządkowych uważa się dzień wskazany w obwieszczeniu (ust. 2). Ogłoszenie przepisów porządkowych w wojewódzkim dzienniku urzędowym jest zaś dodatkowym obowiązkiem względem obwieszczenia (ust. 3). Podobnie zatem i ten przepis

stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 4 ust. 1 u.o.a.n., który uzależnia wejście w życie aktu normatywnego od ogłoszenia w dzienniku urzędowym. Tymczasem w § 3 Uchwały przewidziano wyłącznie ogłoszenie w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego, od czego uzależniono wejście aktu w życie (bez wskazania w uzasadnieniu podstaw przyjętego rozwiązania i przyczyn jego wdrożenia). Organ nadzoru dostrzega zatem sprzeczność § 3 Uchwały z prawem z powodu niewłaściwego trybu wprowadzenia aktu do obrotu prawnego. Choć publikacja w wojewódzkim dzienniku urzędowym w przypadku każdego aktu prawa miejscowego jest obligatoryjna, to wejście w życie przepisów porządkowych uzależnione jest od innej formy ogłoszenia tj. ich obwieszczenia⁶. "Publikacja w formie obwieszczeń ma walor promulgacyjny - jest ogłoszeniem w rozumieniu art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, zaś pozostałe formy, w tym zamieszczenie uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym stanowią w istocie "jedynie" obligatoryjną formę podania aktu do publicznej wiadomości"⁷. W tym stanie rzeczy organ nadzoru uznaje, że przepisy porządkowe wydane w Uchwale w ogóle nie weszły w życie wskutek niezachowania wymogów z art. 4 ust. 3 i art. 14 u.o.a.n. W orzecznictwie powszechnie przyjmuje się, że brak zachowania odpowiedniego trybu ogłoszenia aktu prawa miejscowego, od którego winno być uzależnione wejście aktu w życie, jest istotnym naruszeniem prawa, stanowiącym podstawę nawet do stwierdzenia nieważności aktu w całości - akt taki nie może bowiem wywołać skutków prawnych w nich zamierzonych (orzecznictwo to wypracowane jest przede wszystkim w sprawach uchwał stanowiących akt prawa miejscowego, w których postanowiono o ich wejściu w życie z dniem podjęcia, zamiast uzależnić tę chwilę od ogłoszenia w dzienniku wojewódzkim⁸).

VIII.

Podnoszone zarzuty należy uzupełnić o naruszenie dalszych zasad prawidłowej legislacji.

Paragraf 1 Uchwały, bez odnoszenia się w tym zakresie do jego poprawności w zakresie treści, winien kończyć swoje brzmienie na wyrażeniach „Warszawskim Obszarem Chronionego Krajobrazu”, oznaczona jako ust. 1 tegoż paragrafu treść powinna stanowić treść kolejnego paragrafu. Alternatywnie,

⁶ podobnie: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 listopada 2015 r., II SA/Wr 590/15, Legalis nr 1390923; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 grudnia 2010 r., IV SA/Po 793/10, Legalis nr 482142; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 11 maja 2011 r., IV SA/Po 1033/10, Legalis nr 435069; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 maja 2011 r., IV SA/Po 213/11, Legalis nr 435245 (wszystkie wyroki prawomocne),

⁷ wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 lutego 2016 r., II SA/Wr 866/15, Legalis nr 1448106 (prawomocny),

⁸ tak np. wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2012 r., I OSK 1922/11, Legalis nr 418285; wyrok WSA w Krakowie z dnia 14 lutego 2020 r., III SA/Kr 1172/19, Legalis nr 2284828; wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 grudnia 2019 r., II SA/Wa 951/19, Legalis nr 2334819; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 października 2017 r., IV SA/Po 694/17, Legalis nr 1710635; wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2013 r., I OSK 1608/12, Legalis nr 759463; wyrok NSA z 23 października 2008 r., I OSK 701/08, Legalis nr 825474 (wszystkie wyroki prawomocne).

treść § 1 powinna zostać oznaczona jako ust. 1, zaś odesłanie do przepisów Kodeksu wykroczeń znaleźć powinno się w ust. 2 tego paragrafu.

Również w § 2, skoro uchwałodawca nie zamierza wprowadzać więcej niż 1 wyjątku, winien pozostać bez podziału na inne jednostki redakcyjne. Z kolei ostatnie zdanie w pkt 1 § 2 powinno stanowić odrębny paragraf ze względu na odrębny przedmiot regulacji.

Z kolei, jak wynika z treści określonej jako § 1 Uchwały, Rada Miasta Milanówka utworzyła strefę wolną od używania fajerwerków i innych materiałów pirotechnicznych. Zwrócić należy uwagę, że w ten sposób sformułowany przepis nieprawidłowo określa zakres hipotezy regulacji karnej, gdyż nie określa zakazu, a jedynie wskazuje na teren, w którym ograniczono wolność używania tych środków. W konsekwencji odesłanie w § 1 ust. 1 Uchwały do Kodeksu wykroczeń w przypadku naruszenia jakiegoś zakazu i w tym zakresie podleganie grzywnie, nie jest prawidłowe.

Tak ustalona treść Uchwały narusza postanowienia prawidłowej legislacji określone w Załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Wskazać tu należy Dział I, w tym w szczególności rozdział 1 i 9 Załącznika w związku z § 143 Zasad technik prawodawczej.

IX.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 253/XXI/25 Rady Miasta Milanówka z dnia 17 listopada 2025 r. „*w sprawie utworzenia strefy wolnej od używania fajerwerków, petard, ogni sztucznych i innych materiałów pirotechnicznych w Milanówku w miejscach dostępnych publicznie lub w odległości mniejszej niż 150m od zabytków przyrody i zabytków architektonicznych na terenie objętym Warszawskim Obszarem Chronionego Krajobrazu*”, w całości, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skutkuje wstrzymaniem jej wykonania z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Miastu, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/