



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 17 października 2025 r.

Poz. 3891

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.313.2025 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 13 października 2025 r.

Działając na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 i ust.2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2025r. poz.1153)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

-§1 uchwały Nr XV/122/2025 Rady Gminy Lutowiska z dnia 10 września 2025r. w sprawie ustalenia opłaty i regulaminu korzystania z toalety publicznej na terenie Gminy Lutowiska.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 10 września 2025r. Rada Gminy Lutowiska podjęła ww. uchwałę, która została przekazana do organu nadzoru 17 września 2025r. Zgodnie z treścią § 1 uchwały - ustala się Regulamin korzystania z toalety publicznej usytuowanej w miejscowości Lutowiska na działce ewidencyjnej nr 214, obręb Lutowiska, Gmina: Lutowiska, określony w załączniku do niniejszej uchwały.

W podstawie prawnej uchwały Rada powołała się na:

- 1) art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, wedle którego na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej,
- 2) art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy pojęcie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się.

W konsekwencji oznacza to 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 ustawy o samorządzie gminnym (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 22 sierpnia 2019r. II SA/Go 405/19).

Wyznaczając reguły korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej rada nie ma jednakże niczym nieskrępowanej swobody w tym zakresie. Granice przewidzianej prawem swobody rady w zakresie realizacji normy kompetencyjnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy wyznacza obowiązujący porządek prawny. Zatem zasady ustanowione przez radę nie mogą wkraczać w materię uregulowaną w przepisach aktów wyższego rzędu. Podstawa prawna do regulowania zasad i trybu korzystania z gminnych urządzeń użyteczności publicznej zawarta w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy znajduje zastosowanie wtedy, gdy z innej ustawy nie wynika odrębna podstawa prawna regulująca w sposób

bardziej precyzyjny delegację ustawową umocowującą organy samorządu gminy do określenia trybu i zasad korzystania z konkretnych urządzeń użyteczności publicznej lub w dużo bardziej skonkretyzowanym zakresie (por. ww. wyrok NSA z 31 stycznia 2023 r., III OSK 1076/22).

Ponadto organ nadzoru zauważa, że uchwała podjęta na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. jest aktem prawa miejscowego i powinna zawierać regulacje o charakterze prawnym, a nie informacyjnym. Normy prawne określają, jak należy się zachować w konkretnych sytuacjach, wskazując, co jest nakazane, zakazane lub dozwolone. Zamieszczenie w akcie prawa miejscowego postanowień mających charakter informacyjny należy uznać za wykroczenie poza delegację ustawową. Przepisy prawa miejscowego to nowa jakość prawna, a to oznacza niepowtarzanie przepisów ustaw, lecz w ramach delegacji ustawowej, tworzenie przepisów nowych. Jej celem nie jest przypominanie lub informowanie obywateli o wynikających z innych ustaw obowiązkach lecz jej postanowienia mają wprowadzać nowe uregulowania, tj. stanowić nową jakość prawną (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 974/20 i wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 35/17).

Uwzględniając powyższe rozważania w przedmiocie zasad tworzenia aktów prawa miejscowego, należy stwierdzić, że następujące zapisy regulaminu nie są normami prawnymi, lecz mają charakter informacyjny:

- właścicielem toalet publicznych jest Gmina Lutowska (ust.1);
- toaletami publicznymi zarządza i administruje Wójt Gminy Lutowska, Lutowska 14, 38-713 Lutowska (ust.2);
- toalety udostępnia się wszystkim osobom chcącym z nich skorzystać (ust.3);
- toaleta jest czynna w godz. od 7.15 do 18.00 w okresie od 01 kwietnia do 05 listopada (ust.4);
- opłata pobierana jest przez automat wrzutowy (ust.7);
- cennik umieszczony jest nad automatem wrzutowym na drzwiach wejściowych do toalety (ust.8);
- toaleta publiczna wyposażona jest między innymi w papier toaletowy, mydło i suszarki do rąk lub ręczniki papierowe (ust.9);
- regulamin zostanie podany do publicznej wiadomości poprzez umieszczenie na terenie toalety publicznej tablicy informacyjnej zawierającej jego treść (ust.12);
- wszelkie skargi i wnioski dotyczące korzystania z toalety publicznej zgłaszać można do Urzędu Gminy w Lutowskach (ust.13).

Wyżej wymienione postanowienia Regulaminu mają w istocie walor informacji, a nie normy prawnej. W myśl § 11 w związku z §141 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016r. poz.283) w uchwale nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, a w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm.

W ust.10 Regulaminu wprowadzono zasady i ograniczenia, które wkraczają w materię uregulowaną w przepisach aktów wyższego rzędu:

- na terenie toalety publicznej należy zachować czystość i porządek; regulacja ta wynika z art.145 i art. 154 Kodeksu wykroczeń (lit. b);
- zabrania się wynoszenia środków czystości z toalety publicznej (lit.d); czyn ten stanowi wykroczenie z art. 119 Kw - Kto kradnie lub przywłaszcza sobie cudzą rzecz ruchomą;
- zabrania się wrzucania do toalet ręczników papierowych, woreczków foliowych, a także środków higieny osobistej takich jak: nawilżane chusteczki, pieluchy, podpaski, tampony, waciki, patyczki do uszu itp. (lit.e) jest to wykroczenie z art.124 Kw - kto cudzą rzecz umyślnie niszczy, uszkadza lub czyni niezdatną do użytku.

Powyższe zapisy Regulaminu ustanowione przez radę ponownie normują materię uregulowaną w przepisach aktów wyższego rzędu, tym samym wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego

dla rady gminy do określania w drodze uchwały zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

W ust.10 lit. f Regulaminu określono, że na terenie toalety publicznej zabrania się: wprowadzania zwierząt, za wyjątkiem psów przewodników osób niewidomych - w ocenie organu nadzoru brak jest delegacji ustawowej do wprowadzenia w uchwale zakazu wyprowadzania zwierząt.

W ust.10 lit.g Rada Gminy postanowiła, że dzieci do lat 7 mogą korzystać z toalety publicznej wyłącznie pod opieką osób pełnoletnich - zdaniem organu nadzoru, regulowanie kwestii podmiotów uprawnionych do korzystania z toalety publicznej nie mieści się w zakresie upoważnienia z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z ugruntowanym w orzecznictwie sądowoadministracyjnym stanowiskiem, wyrażona w aktach prawa miejscowego norma prawna to usankcjonowana przez państwo dyrektywa postępowania. Racjonalny prawodawca używa przepisów prawnych tylko do wyrażania norm prawnych, będących narzędziem do osiągnięcia założonych celów. W konsekwencji przepisy prawne powinny zawierać tylko te wypowiedzi, które służą wyrażaniu norm prawnych (zob. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 22.11.2017 r., II SA/Go 812/17, LEX nr 2405948, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 maja 2016 r., III SA/Gd 280/16, CBOSA). Norma prawna to reguła postępowania, która jest częścią porządku prawnego i określa, jak należy się zachować w określonych okolicznościach. Jest to nakaz, zakaz lub dozwolenie, które jest gwarantowane przymusem państwowym i zawarte w przepisach prawnych. W typowym ujęciu składa się z trzech elementów: hipotezy (adresata i okoliczności), dyspozycji (treści nakazu/zakazu/dozwolenia) i sankcji (konsekwencji za złamanie normy).

Uwzględniając powyższe należy stwierdzić, że Regulamin korzystania z toalety publicznej usytuowanej w miejscowości Lutowiska na działce ewidencyjnej nr 214, obręb Lutowiska, Gmina: Lutowiska, określony w załączniku do niniejszej uchwały pełni głównie funkcję informacyjną. Pozostałe zapisy Regulaminu z uwagi na brak możliwości zastosowania sankcji nie spełniają definicji normy prawnej. Z tego powodu zdaniem organu nadzoru zamierzone cele lokalnego uchwałodawcy mogą być osiągnięte poprzez umieszczenie treści tego regulaminu w miejscu widocznym dla użytkowników toalety, np. przed wejściem do tego obiektu.

W związku z powyższymi ustaleniami dokonanymi w postępowaniu nadzorczym, należy uznać, że §1 uchwały pozostaje w wyraźnej sprzeczności z zakresem regulacji przekazanej radom gmin na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową organ stanowiący musi ściśle uwzględniać zakres upoważnienia. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny między tym aktem a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa. Jest to również naruszenie konstytucyjnej zasady praworządności określonej w art.7 Konstytucji RP, który stanowi iż "Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa".

W związku z powyższym uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 1 uchwały.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A, za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego doręczenia.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Magdalena Kryczka
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru