



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 13 października 2015 r.

Poz. 5177

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.350.2015 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 7 października 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013r., poz. 594 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Dębowiec Nr 60/X/2015 z dnia 31 sierpnia 2015r. w sprawie regulaminu korzystania z toalet publicznych na terenie Gminy Dębowiec oraz odpłatności za ich użytkowanie w całości – jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym i art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236.) w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałę Rada Gminy Dębowiec uchwaliła Regulamin korzystania z toalet publicznych na terenie gminy Dębowiec oraz odpłatności za ich użytkowanie. Uchwała została podjęta na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4, art. 41 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, oraz na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej. W § 1 uchwały ustalono, że regulamin korzystania z toalet publicznych na terenie gminy Dębowiec określa załącznik Nr 1 do niniejszej uchwały (dalej jako: „Regulamin”). W § 2 uchwały ustalono opłatę za korzystanie z toalety publicznej w wysokości 1 zł każdorazowo od osoby korzystającej z toalety. W § 3 uchwały określono, że opłata inkasowana jest poprzez zamek monetowy klamkowy. Wykonanie uchwały Rada powierzyła Wójtowi Gminy Dębowiec, a w § 5 uchwały postanowiła, iż uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

W trakcie badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż została ona podjęta z rażącym naruszeniem prawa.

Uchwała wydana na podstawie art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym jest niewątpliwie aktem prawa miejscowego. Stosownie zaś do art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały. Z brzmienia powyższych przepisów ustawy wynika, iż upoważnienie do określenia zasad zarządu mieniem gminy oraz zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej posiada rada gminy. Akty prawa miejscowego, o których mowa w art. 40 ust. 1 i ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, są wydawane na podstawie upoważnienia szczególnego - określa ono zarówno materię, która może być regulowana – w tym przypadku korzystanie z toalet publicznych - jak i organ, który może takiej regulacji dokonywać.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołany został również przepis art. 4 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej zgodnie, z którym jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki

komunalnej oraz o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalnego charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek.

Organ nadzoru zauważa jednakże, iż przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej nie stanowi podstawy do podjęcia uchwały o charakterze aktu prawa miejscowego. Stosownie do tego przepisu rada gminy ma kompetencje do uregulowania wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Uchwały tej treści nie można zaliczyć do kategorii aktów prawa miejscowego również z uwagi na brak przymiotu powszechnego obowiązywania jej norm. Jest ona zatem aktem kierownictwa wewnętrznego, gdyż wiąże jedynie podmioty znajdujące się w strukturze organizacyjnej, w której akt został wydany.

W trakcie postępowania nadzorczego Gmina Dębowiec złożyła wyjaśnienia, prezentując orzecznictwo administracyjno-sądowe oraz poglądy doktryny, dotyczące wykładni przepisu art. 4 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej jako podstawy do wydania aktu prawa miejscowego. Organ nadzoru podtrzymuje jednakże, ugruntowane od lat w tej materii poglądy wyrażane w orzecznictwie, iż przepis art. 4 ustawy z 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej nie stanowi podstawy do podjęcia uchwały o charakterze aktu prawa miejscowego (por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 24 sierpnia 2011r., sygn. akt II GSK 758/10, wyrok NSA z dnia 29 listopada 2001 roku, sygn. akt SA/Wr 1415/01, wyrok WSA w Łodzi z dnia 5 października 2007 r. sygn. akt II SA/Łd 665/07, opublikowane w CBOSA).

Jak orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie (wyrok z dnia 12 września 2012r., sygn. akt II SA/Sz 743/12 - utrzymany w mocy orzeczeniem NSA z dnia 5 marca 2014r., sygn. akt II GSK 2122/12, CBOSA) – „ (...) *Zaskarżona uchwała jest zatem aktem kierownictwa wewnętrznego organu gminy, nie zaś aktem prawa miejscowego, na co w szczególności wskazuje art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej. W myśl tego przepisu uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek. Gdyby uprawnienie o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 powołanej ustawy, realizowało się w trybie aktu prawa miejscowego, uprawnienie to nie mogłoby być skutecznie scedowane na organ wykonawczy danej jednostki. Do aktów prawa miejscowego stanowiących przez organy gminy zalicza się akty wydawane w warunkach określonych w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, a zatem powszechnie obowiązujące akty wydawane na podstawie wyraźnych i szczegółowych upoważnień ustawowych. Realizacja ustawowego upoważnienia do wydawania aktów prawa miejscowego powinna mieć charakter ścisły, precyzyjnie odnosić się do zakresu ustawowego umocowania (...)*”.

A zatem - w uchwale ustalającej regulamin korzystania z toalet publicznych na terenie Gminy Dębowiec, podejmowanej na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, będącej aktem prawa miejscowego nie zawiera się przepisów, które nie mają charakteru normatywnego. Regulowanie w jednej uchwale materii stanowiącej prawo miejscowe - zasady korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej i jednocześnie materii nie należącej do tej kategorii - opłaty za korzystanie z tych obiektów, w ocenie organu nadzoru stanowi istotne naruszenie obowiązującego prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Zauważyć należy w tym miejscu, iż akty prawa miejscowego są źródłami prawa powszechnie obowiązującego, chociaż zasięg ich terytorialnego obowiązywania jest ograniczony, skoro określają one adresata w sposób generalny i potencjalny na danym terenie i jest nim każdy, kto znajdzie się w prawem przewidzianej sytuacji, a tym samym - jako taki - podlegać może oddziaływaniu aktu prawa miejscowego. Adresat normy prawnej zawartej w akcie prawa miejscowego jest zatem określony w sposób potencjalny, generalny i abstrakcyjny. Adresatem aktu prawa miejscowego może być każdy podmiot powiązany ze względu na zaistniały stan faktyczny z gminą w takim zakresie i w taki sposób, że uzasadnione jest wydanie aktu prawa miejscowego, dla którego nie będzie on wyłącznym adresatem. Element powyższy podważa zasadność wprowadzenia do uchwały w sprawie zasad korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej podjętej na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym zapisów dotyczących sposobu ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej, skoro ich treść w rzeczywistości generalnie indywidualizuje adresatów tego źródła prawa. Regulowanie w jednej uchwale materii stanowiącej niewątpliwie prawo miejscowe - zasady korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej i jednocześnie materii nie należącej do tej kategorii - sposób ustalania opłat za korzystanie z tych obiektów, w ocenie organu nadzoru stanowi istotne naruszenie obowiązującego prawa.

Przemieszczenie materii prawa miejscowego i prawa wewnętrznego w ramach jednego aktu stanowi również naruszenie zasady prawidłowej legislacji oraz zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, będącej pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem Ustawy Zasadniczej Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Powyższy przepis nakłada na organy tworzące system prawa, w tym także na Radę Gminy Dębowiec, obowiązek formułowania przepisów prawnych w sposób jasny i precyzyjny. Postanowienia wynikające z art. 2 Konstytucji RP, rozumieć należy jako dyrektywę takiego tworzenia regulacji prawnej, by sytuacja prawna jednostki była czytelna i jednoznaczna, bowiem realizacja tego założenia daje obywatelowi szansę zrozumienia efektów działalności organu uchwałodawczego. Organ nadzoru reprezentuje pogląd, iż każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od ustawodawcy oczekiwali winni stanowienia norm prawnych, które nie budzą wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Zdaniem organu nadzoru jasność i precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalala na wyegzekwowanie.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru wskazuje na istotne uchybienia zawarte w Załączniku do uchwały, czyli w Regulaminie korzystania z toalet publicznych na terenie gminy Dębowiec. W Regulaminie tym umieszczono postanowienia stanowiące powtórzenie przepisów ustaw lub ich modyfikację. Działanie takie należy uznać za niedopuszczalne, co sygnalizował już kilkakrotnie NSA. W wyroku z dnia 14 października 1999 roku (sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17) Sąd stwierdził m.in.: „Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy” (porównaj: wyrok z dnia 25 sierpnia 1994 roku SA/Gd 1260/94, OSS 1996, Nr 2, poz. 47, wyrok z dnia 30 stycznia 2003 roku, sygn. akt II SA/Ka1831, niepubl., wyrok z dnia 17 września 2003 roku, sygn. akt II SA/Ka 1044/03, niepubl., wyrok NSA z dnia 28 lutego 2003 r., I SA/Lu 882/02, Kom. 2003, Nr 4, poz. 53; wyrok NSA z dnia 25 marca 2003 r., II SA/Wr 2572/02, Dz.Urz. Opols. 2003, Nr 78, poz. 1520).

W tym kontekście za niezgodne z prawem należy uznać:

- pkt 7 Regulaminu wprowadzający w toalecie publicznej zakaz palenia tytoniu i spożywania alkoholu – jako niezgodny z art. 13 ust. 2 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 1996 r. Nr 10, poz. 55 ze zm.) oraz z art. 14 ust. 6 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 70, poz. 473 ze zm.);
- oraz pkt 8 Regulaminu – jako niezgodnego z § 21 pkt 1 Załącznika do uchwały Nr 200/XXIV/2012 z dnia 14 grudnia 2012 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku w Gminie Dębowiec (Dz. Urz. Woj. Śl. 10 stycznia 2013r., poz. 317), w którym Rada Gminy Dębowiec postanowiła, że „Utrzymujący psy są zobowiązani do niewprowadzania psów do placówek handlowych, gastronomicznych i innych obiektów użytku publicznego, jeżeli wynika to z oznakowania; nie dotyczy to psów przewodników towarzyszących osobom niepełnosprawnym (...)”.

Ponadto, zdaniem organu nadzoru pkt 9 Regulaminu w brzmieniu „Zabronione jest bezpodstawne przesiadywanie w toalecie” narusza reguły poprawnej legislacji. Normy stanowione przez prawodawcę, zwłaszcza w akcie prawa miejscowego powinny być sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny. Powyższy zapis nie definiuje bowiem użytego wyrazu „przesiadywanie” oraz nie precyzuje formy tego „przesiadywania”.

Bezspornym jest zatem, w opinii organu nadzoru, iż Rada Gminy Dębowiec, podejmując uchwałę Nr 60/X/2015 z dnia 31 sierpnia 2015r. w sprawie regulaminu korzystania z toalet publicznych, w sposób istotny naruszyła przepisy z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym i art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236) w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Działanie takie musi być zatem uznane za istotne naruszenie prawa, co zgodnie z treścią przepisów art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności ww. uchwały w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia. Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak

Otrzymują:

- 1) Rada Gminy Dębowiec