



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 12 listopada 2025 r.

Poz. 6314

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.642.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 października 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153), dalej jako: *ustawa*,

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIV.113.2025 Rady Gminy w Ślemieniu z dnia 25 września 2025 r. w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania z toalety publicznej na terenie zabytkowego parku gminnego, w części określonej w:

- 1) Rozdziale I pkt 2 załącznika do uchwały w zakresie sformułowania: „zatwierdzonej zarządzeniem Wójta Gminy Ślemień” – jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 pkt 2 w związku z ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679);
- 2) Rozdziale I pkt 4 lit. a załącznika do uchwały – jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w związku z art. 124 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1974 r. Kodeksu wykroczeń (Dz. U. z 2025 r. poz. 734), dalej jako: *Kodeks wykroczeń*, i art. 288 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2025 r. poz. 383), dalej jako: *Kodeks karny*;
- 3) Rozdziale I pkt 5 i 7 załącznika do uchwały – jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*;
- 4) Rozdziale I pkt 6 załącznika do uchwały o treści: „6. W trosce o bezpieczeństwo i utrzymanie porządku na terenie toalety publicznej wprowadza się następujące zasady i ograniczenia: a) na terenie toalety publicznej należy zachować czystość i porządek, b) korzystający z toalety publicznej zobowiązany jest do zachowania szczególnej ostrożności ze względu na możliwość wystąpienia śliskiej podłogi, c) zabrania się na terenie toalety publicznej: palenia tytoniu, w tym e-papierosów, spożywania alkoholu, zażywania środków odurzających oraz wprowadzania zwierząt innych niż zwierzęta asystujące, d) dzieci do lat 7 mogą korzystać z toalety publicznej wyłącznie pod opieką osób pełnoletnich.” – jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w związku z art. 5 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1162 ze zm.), art. 14 ust. 6 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r. poz. 2151 ze zm.), art. 62-62b ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2023 r. poz. 1939 ze zm.), art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 733), art. 145 § 1 Kodeksu wykroczeń, art. 95 § 1 i art. 155 § 1 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2023 r. poz. 2809 ze zm.), dalej jako: *Kodeks rodzinny i opiekuńczy*, art. 2 Konstytucji RP.
- 5) Rozdziale I pkt 6 załącznika do uchwały o treści: „6. Wniesienie opłaty za korzystanie z toalety publicznej wiąże się z akceptacją zasad niniejszego regulaminu.” – jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w związku z art. 87 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 września 2024 r. Rada Gminy w Ślemieniu przyjęła uchwałę Nr XXIV.113.2025 w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania z toalety publicznej na terenie zabytkowego parku gminnego, dale jako: *uchwała*.

Załącznik do uchwały stanowi: *REGULAMIN KORZYSTANIA Z TOALETY PUBLICZNEJ NA TERENIE ZABYTKOWEGO PARKU GMINNEGO*, dale jako: *Regulamin*.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 października 2025 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona w części niezgodna z prawem.

W podstawie prawnej uchwały Rada wskazała art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy i art. 4 ust 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, dale jako: *ustawa o gospodarce komunalnej*.

Podstawę prawną do podjęcia REGULAMINU KORZYSTANIA Z TOALETY PUBLICZNEJ NA TERENIE ZABYTKOWEGO PARKU GMINNEGO (rozumianej jako obiekt użyteczności publicznej) stanowi przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy. Przepis ten upoważnia organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do wydawania aktów prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Charakter normatywny uchwały podjętej na podstawie tego przepisu stawia przed organem ją stanowiącym szczególne wymogi w zakresie formułowania norm prawnych. Uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest bowiem jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy, a zatem musi respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP).

Konstytucja RP, w art. 94 stanowi, że akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów samorządu terytorialnego mogą być stanowione wyłącznie *na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie*, co jest równoznaczne z koniecznością formułowania norm prawnych uchwały ściśle w granicach upoważnienia ustawowego, bez redagowania w niej takich przepisów, które by te granice przekraczały. Podstawą aktu normatywnego o zewnętrznym oddziaływaniu – aktu prawa miejscowego – jest jego umocowanie w upoważnieniu ustawowym, czego konsekwencją jest realizacja przez organ stanowiący określonej normy kompetencyjnej ze ścisłym uwzględnieniem wytycznych zawartych w tym upoważnieniu. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK rok 2000, nr 5, poz. 141): *Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...).*

Powyższe oznacza, że wszystkie unormowania uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego muszą precyzyjnie realizować delegację ustawową i nie mogą swym zakresem przekraczać jej granic. W wyroku z dnia z 26 maja 1992 r. Naczelny Sąd Administracyjny podkreśla w tezie pierwszej, że *rady gmin stanowiące akty prawa miejscowego zgodnie z art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym winny treść swoich regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego im upoważnienia i przysługujących im kompetencji, wynikających z ich zadań, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśnić te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej* (sygn. akt SA/Wr 310/92). Ustawodawca, wskazując w ramach art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, iż rada gminy zobowiązana jest określić zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, wyznaczył czytelną granicę powierzonej kompetencji. Oznacza to, że uchwała, która jest aktem prawa miejscowego nie może zawierać postanowień, które wykraczają poza treść tego przepisu.

Przechodząc do analizy przedmiotowej uchwały, na wstępie należy wskazać, że w Rozdziale I Regulaminu zostały zawarte dwa punkty o tym samym numerze, to jest: dwa punkty o numerze 6, zawierające inne treści. W pierwszym z punktów zawarto wyliczenie *zasad i ograniczeń* dotyczących korzystania z toalety publicznej, natomiast w kolejnym zawarto regulację dotyczącą wniesienia opłaty za korzystanie z toalety publicznej. Powyższy błąd, z uwagi na fakt, że w kolejnych przepisach Regulaminu nie zawarto żadnego odwołania do pkt 6 – można w ocenie organu uznać za nieistotne naruszenie prawa, jednak wpływa to na komunikatywność aktu.

Kolejno, należy ponownie wskazać, że analizowana uchwała zawiera istotne naruszenia prawa uzasadniające stwierdzenie jej nieważności w części, ze wskazanymi poniżej powodów.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na przepis zawarty w Rozdziale I pkt 2 zdanie pierwsze Regulaminu, który stanowi: *Korzystanie z toalety publicznej możliwe jest po uiszczeniu opłaty zatwierdzonej zarządzeniem Wójta Gminy Ślemień*. Przepis ten, w zakresie w jakim wskazuje: *zatwierdzonej zarządzeniem Wójta Gminy Ślemień* w ocenie organu nadzoru należy uznać za niezgodny z prawem.

Na mocy § 2 przedmiotowej uchwały, który stanowi: *Upoważnia się Wójta Gminy do ustalenia wysokości opłaty za korzystanie z publicznej toalety na terenie zabytkowego parku gminnego*. – Rada upoważniła Wójta Gminy Ślemień, zgodnie z art. 4 ust. 2 w związku z ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, do postanowienia o wysokości opłaty za korzystanie z obiektu użyteczności publicznej jakim jest toaleta publiczna na terenie zabytkowego parku gminnego. Należy w tym miejscu wskazać, że art. 4 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy stanowi:

4. Jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o: (...)

2) wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego.

Jak wskazuje Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 7 listopada 2019 r. sygnatura akt: III SA/Gd 556/19: *Nie można podzielić poglądu, że przy wykładni art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z 1996 r. o gospodarce komunalnej można zastąpić pojęcie „postanawianie o wysokości cen i opłat” pojęciem „zatwierdzanie taryfy” lub stosować te sformułowania jako synonimy. Nie ulega wątpliwości, że czym innym jest zatwierdzenie taryf ustalanych przez inny podmiot, a czym innym kompetencja do samodzielnego ustalania tych parametrów, jak również określenia sposobu ich ustalania*. Organ nadzoru podziela w pełni powyższy pogląd w pełni i przenosząc go na grunt niniejszej sprawy wskazuje, że czym innym jest zatwierdzenie opłaty za korzystanie z toalety publicznej przez Wójta, a czym innym ustanawianie przez niego rzeczowej opłaty. Rada, zgodnie z upoważnieniem zawartym w uchwale, przeniosła na Wójta kompetencję do ustalenia wysokości opłaty za korzystanie z toalety publicznej. Użycie przez Radę w treści Regulaminu sformułowania: *zatwierdzonej zarządzeniem przez Wójta Gminy Ślemień* sugeruje, że opłata jest ustalana przez inny, zewnętrzny podmiot, co jest niedopuszczalne na gruncie przywołanych przepisów ustawy o gospodarce komunalnej.

Biorąc pod uwagę powyższe, w ocenie organu nadzoru, Rada przyjmując przepis zawarty w Rozdziale I pkt 2 zdanie pierwsze Regulaminu w zakresie sformułowania: *zatwierdzonej zarządzeniem Wójta Gminy Ślemień* naruszyła w sposób istotny art. 4 ust. 1 pkt 2 w związku z ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej.

Kolejno, należy wskazać, że Rada Gminy przekroczyła zakres delegacji ustawowej wynikającej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, poprzez ustanowienie w Regulaminie wskazanych niżej zakazów wynikających z przepisów powszechnie obowiązującego prawa. I tak, za nieszanujące zakresu upoważnienia ustawowego należy uznać postanowienia zawarte w treści Regulaminu, na mocy których zabrania się:

- a) *Niszczenia urządzeń sanitarnych*. – ustanowione w Rozdziale I pkt 4 lit. a Regulaminu. Za niezasadne należy uznać wprowadzenie powyższego zakazu, bowiem przepisy art. 124 § 1 Kodeksu wykroczeń (lub art. 288 Kodeksu karnego w przypadku większej wartości mienia) oraz art. 143 § 1 Kodeksu wykroczeń wyraźnie uznają za wykroczenie zachowanie polegające na niszczeniu, uszkodzaniu lub czynieniu niezdadną do użytku cudzej rzeczy, jak również uszkodzaniu urządzeń przeznaczonych do użytku publicznego. Powtórne ich uregulowanie w akcie prawa miejscowego należy uznać za niedopuszczalne;
- b) *zabrania się na terenie toalety publicznej: palenia tytoniu, w tym e-papierosów, spożywania alkoholu, zażywania środków odurzających oraz wprowadzania zwierząt innych niż zwierzęta asystujące* – ustanowione w Rozdziale I pkt 6 lit. c Regulaminu (dot. to pierwszego pkt nr 6 umieszczonego za pkt nr 5). W odniesieniu do zakazu *palenia tytoniu, w tym e-papierosów* należy wskazać, że sprawy związane z zakazem palenia wyrobów tytoniowych, w tym palenia nowatorskich wyrobów tytoniowych, i palenia papierosów elektronicznych unormowane zostały w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1162 ze zm.). Jednocześnie art. 5 ust. 4 tej ustawy upoważnia radę gminy do ustalenia, w drodze uchwały, dla terenu gminy innych niż wymienione w ust. 1 miejsc przeznaczonych do użytku publicznego, jako strefy wolne od dymu tytoniowego, pary z papierosów elektronicznych i substancji

uwalnianych za pomocą nowatorskiego wyrobu tytoniowego. Z tego też względu wprowadzenie tego rodzaju zakazów nie może następować w sposób dorozumiany na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, w drodze zakazu palenia tytoniu w poszczególnych regulaminach obiektów użyteczności publicznej. W odniesieniu do zakazu *spożywania alkoholu* należy wskazać, że sprawy związane ze sprzedażą, podawaniem oraz spożywaniem napojów alkoholowych uregulowane zostały szczegółowo w ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r. poz. 2151 ze zm.). Przepis art. 14 ust. 6 ww. ustawy upoważnia radę gminy do ustanowienia czasowego lub stałego zakazu sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych w innych niewymienionych w ustawie miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter. Mając na uwadze powyższe należy podkreślić, że wprowadzenie tego rodzaju zakazów nie może następować na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Kolejno, w odniesieniu do zakazu *zażywania środków odurzających* należy wskazać, że kwestia dotycząca spożywania substancji odurzających mieści się zaś w dyspozycji art. 62-62b ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2023r. poz. 1939 ze zm.). Przepisy te penalizują zachowania polegające na posiadaniu środków odurzających lub substancji psychotropowych. Ponowne regulowanie tych kwestii w drodze aktu prawa miejscowego należy uznać za niedopuszczalne. W odniesieniu do zakazu *wprowadzania zwierząt innych niż zwierzęta asystujące* należy wskazać, że zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rada gminy zobowiązana jest do określenia *obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku*. Wskazana powyżej materia dotyczy regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach. Regulacje w przedmiocie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, nie powinny być przedmiotem zasad korzystania z powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

W tym miejscu należy także wskazać na zawarty w Rozdziale I pkt 6 lit. a (dot. to pierwszego pkt nr 6 umieszczonego za pkt nr 5) przepis: *na terenie toalety publicznej należy zachować czystość i porządek*. Zgodnie z przepisem art. 145 § 1 Kodeksu wykroczeń, wykroczeniem jest zanieczyszczanie lub zaśmiecanie miejsc dostępnych dla publiczności, tym samym umieszczenie powyższej regulacji w Regulaminie należy uznać za niedopuszczalny – powtórne uregulowanie w akcie prawa miejscowego stanowi istotne naruszenie prawa. Nadto, można także zauważyć, że wymogi w zakresie utrzymywania czystości i porządku w gminie są przyjmowane przez rady gmin w drodze regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gmin, zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 733).

Następnie, należy przywołać przepis zawarty w Rozdziale I pkt 6 lit. d Regulaminu (dot. to pierwszego pkt nr 6 umieszczonego za pkt nr 5), który stanowi: *dzieci do lat 7 mogą korzystać z toalety publicznej wyłącznie pod opieką osób pełnoletnich*. Przedmiotowa regulacja dotyczy reguł sprawowania pieczy nad małoletnimi przez rodziców (opiekunów), określonych w przepisach Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego – art. 95 § 1 i nast. oraz art. 155 § 1. Regulację tę, jako powielającą uregulowania zawarte w akcie wyższego rzędu, należy uznać za istotnie naruszającą prawo.

Kolejno, należy wskazać na uregulowanie zawarte w Rozdziale I pkt 5 Regulaminu, który stanowi: *Zarządca zapewnia bieżące utrzymanie czystości oraz dostępność środków higienicznych*. W tym miejscu należy podkreślić, że adresatem norm stanowiących w Regulaminie powinni być jedynie użytkownicy gminnego obiektu użyteczności publicznej, jakim jest toaleta publiczna. Rada nie może natomiast wprowadzać w jego treści norm kompetencyjnych, których adresatem są podmioty wewnętrzne, w tym m. in. zarządca takiego obiektu. Tymczasem, adresatem przywołanej powyżej normy Regulaminu nie są użytkownicy obiektu użyteczności publicznej. Nadto, dla użytkowników toalety publicznej, powyższe uregulowanie Regulaminu może mieć co najwyżej charakter informacyjny, jednakże zawieranie przepisów o takim charakterze również jest niedopuszczalne w aktach prawa miejscowego. Taki charakter posiada również, w ocenie organu nadzoru przepis zawarty w Rozdziale I pkt 7 Regulaminu, stanowiący, że: *Regulamin zostanie podany do publicznej wiadomości poprzez umieszczenie jego treści na terenie toalety publicznej*.

Rada przyjmując zatem powyższe uregulowania, w ocenie organu nadzoru, przekroczyła upoważnienie zawarte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP, czym w sposób istotny naruszyła prawo.

Z konstytucyjnej zasady praworządności – art. 7 Konstytucji RP – wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje. Wobec powyższego ww. przepis Konstytucji RP zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.

Rada Gminy stanowiąca w oparciu o normę art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy zobowiązana jest nie tylko przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawodawcę albowiem jej zadaniem jest również dbałość o prawidłowość i jasność języka prawnego, którym posługuje się przy formułowaniu norm uchwały. Przepisy uchwały o charakterze powszechnie obowiązującym winny być bowiem jednoznaczne, czytelne oraz niebudzące żadnych wątpliwości interpretacyjnych. Tymczasem zawarty w Rozdziale I pkt 6 lit. b Regulaminu (dot. to pierwszego pkt nr 6 umieszczonego za pkt nr 5) przepis stanowiący: *korzystający z toalety publicznej zobowiązany jest do zachowania szczególnej ostrożności ze względu na możliwość wystąpienia śliskiej podłogi* nie czyni zadość powyższym wymogom i wzbudza wątpliwości organu nadzoru.

Przepis art. 2 Konstytucji RP stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji wymienia się m. in. przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa oraz jawność i jasność prawa. Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02) podniósł, że przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Naruszeniem Konstytucji RP jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań. Tymczasem w kwestionowanej uchwale nie wiadomo, co należy rozumieć przez „szczególną ostrożność”. Należy stwierdzić, że jej zachowanie jest obowiązkiem, ocena spełnienia którego jest bardzo subiektywna i może być różna w zależności od osoby, która tej oceny dokonuje. Tym samym egzekwowanie tego obowiązku jest niemożliwe, w konsekwencji czego uchwała w tym zakresie jest niewykonalna.

W konsekwencji należy stwierdzić, że tak sformułowany przepis prawny narusza wymóg jasności i precyzyjności regulacji prawnych wynikający z art. 2 Konstytucji RP – co stanowi istotne naruszenie prawa.

W tym miejscu należy zauważyć, że z uwagi na fakt, że wszystkie elementy wyliczenia zawartego w Rozdziale I pkt 6 – dotyczy to pierwszego punktu nr 6 umieszczonego za punktem nr 5 – zostały zakwestionowane (co zostało opisane powyżej), w konsekwencji, cały tenże punkt Regulaminu należy wyeliminować z obrotu prawnego.

Kończąc, należy wskazać, na przepis zawarty w Rozdziale I pkt 6 Regulaminu (po punkcie 6 z wyliczeniem), który stanowi: *Wniesienie opłaty za korzystanie z toalety publicznej wiąże się z akceptacją zasad niniejszego regulaminu*.

Tymczasem zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP: *Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego*. Jak zostało to wskazane powyżej, przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, ma charakter powszechnie obowiązujący na terenie powiatu i jest adresowana do nieokreślonego kręgu osób, obejmując swymi postanowieniami sytuacje powtarzalne i regulując we wskazanym zakresie prawa i obowiązki podmiotów, które spełnią hipotezę norm zawartych w Regulaminie. Regulamin obowiązuje zatem każdego użytkownika toalety publicznej. Do tego, aby był on wiążący, nie jest potrzeba żadna forma akceptacji tego Regulaminu przez użytkownika obiektu. Sformułowanie, że wniesienie opłaty wiąże się z akceptacją regulaminu sugeruje, że dochodzi do zawarcia jakiejś umowy, co w tym wypadku nie ma miejsca. Każdy użytkownik jest zobowiązany do przestrzegania zasad określonych w Regulaminie.

Zatem powyższy przepis Regulaminu należy uznać za sprzeczny z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym

państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18).

Wszystkie przywołane powyżej orzeczenia sądów administracyjnych są dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA) pod adresem: www.orzeczenia.nsa.gov.pl, z kolei przywołane orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego jest dostępne na stronie zawierającej Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Zbiór Urzędowy pod adresem: otkzu.trybunal.gov.pl

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XXIV.113.2025 Rady Gminy w Ślemieniu z dnia 25 września 2025 r. w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania z toalety publicznej na terenie zabytkowego parku gminnego, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz