



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

---

Rzeszów, dnia 20 lutego 2025 r.

Poz. 897

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P. II. 4131.2.57.2025 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 19 lutego 2025 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023r., poz. 1465 ze zm.)

#### **STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ**

uchwały Nr 27/2025 Rady Miejskiej w Przemyśle z dnia 20 stycznia 2025 r. w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania z *toalet* publicznych na terenie Gminy Miejskiej Przemyśl, w części obejmującej **pkt 2** oraz **pkt 11 lit d)** Regulaminu korzystania z *toalet* publicznych na terenie Gminy Miejskiej Przemyśl, stanowiącego załącznik do w/w uchwały.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 27 stycznia 2025r. Wojewoda Podkarpacki otrzymała uchwałę Nr 27/2025 Miejskiej w Przemyśle z dnia 20 stycznia 2025 r. w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania z *toalet* publicznych na terenie Gminy Miejskiej Przemyśl, stanowiący załącznik do niniejszej uchwały.

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził istotną nieprawidłowość w części obejmującej **pkt 2** oraz **pkt 11 lit d)** Regulaminu korzystania z *toalet* publicznych na terenie Gminy Miejskiej Przemyśl, stanowiącego załącznik do w/w uchwały, wobec czego pismem z dnia 11 lutego 2025r. wszczął postępowanie zmierzające do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w przedmiotowym zakresie.

W podstawie prawnej uchwały powołano m.in. art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu, na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Użyte w powołanym przepisie sformułowanie "zasady i tryb korzystania" zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do obiektów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł i porządku zachowania się. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie rady do wprowadzania reguł dotyczących obowiązującego trybu oraz sposobu korzystania i zachowania się podmiotów, które przebywają na tych terenach lub w tych obiektach (por.m.in. wyroki WSA w Poznaniu z dnia 29 kwietnia 2012 r. sygn. IV SA/Po 169/12; WSA we Wrocławiu z dnia 29 stycznia 2014 r. sygn. IV SA/Wr 641/13). Należy zatem podkreślić, że zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej - jak sama treść przepisu wskazuje - nie są adresowane do podmiotów nimi zarządzających, lecz do podmiotów korzystających z tych obiektów i urządzeń.

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 o samorządzie gminnym wyznacza obowiązujący porządek prawny. Zatem zasady ustanowione przez radę nie mogą wkraczać w materię uregulowaną w przepisach aktów wyższego rzędu.

Stanowiąc zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej rada winna treść podejmowanych regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego jej upoważnienia i przysługujących jej kompetencji, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśniać te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej (por. wyrok NSA z dnia 26 maja 1992 r., sygn. akt SA/Wr 310/92). W przypadku aktów prawa miejscowego przekroczenie delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa. Z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały wynika konieczność formułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego.

W pkt 2 Regulaminu Rada postanowiła, że "Toaletami publicznymi zarządza i administruje Prezydent Miasta Przemyśla, Rynek 1, 37-700 Przemyśl.". W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja w brzmieniu: "a zarządza nimi i administruje Prezydent Miasta Przemyśla" nie mieści się w granicach upoważnienia wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Na podstawie powołanej normy kompetencyjnej Radzie nie przysługuje bowiem uprawnienie do wskazywania podmiotu administrującego gminnym obiektem użyteczności publicznej. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że postanowienia uchwały wskazujące administratora (zarządcę) obiektu użyteczności publicznej mają jedynie charakter informacyjny, a nie prawotwórczy. Zamieszczanie takich postanowień w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego pozbawione jest zatem uzasadnienia prawnego i stanowi naruszenie zasad prawidłowej legislacji (por.m.in. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 grudnia 2023 r. sygn. III SA/Gl 485/23).

W związku z powyższym należy stwierdzić, iż postanowienie pkt 2 Regulaminu zostało podjęte z przekroczeniem kompetencji przyznanych organowi stanowiącemu gminy w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Jak stanowi pkt 11 lit d) Regulaminu: "W trosce o bezpieczeństwo i utrzymanie porządku na terenie toalet publicznych wprowadza się następujące zasady: zabrania się palenia tytoniu, spożywania alkoholu oraz zażywania środków odurzających". W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja w brzmieniu: "zabrania się palenia tytoniu, spożywania alkoholu oraz zażywania środków odurzających" wykracza poza granice upoważnienia przyznanego radzie w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż zakazy te są normowane przepisami ustawowymi. Sprawy związane z zakazem palenia wyrobów tytoniowych 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). Ustawa ta stanowi w art. 5 ust. 1 pkt 11, iż zabrania się palenia wyrobów tytoniowych, w tym palenia nowatorskich wyrobów tytoniowych, i palenia papierosów elektronicznych, z zastrzeżeniem art. 5a, w innych pomieszczeniach dostępnych do użytku publicznego. Ponadto, na podstawie art. 5 ust. 4 ww. ustawy rada gminy może ustalić, w drodze uchwały, dla terenu gminy inne niż wymienione w ust. 1 miejsca przeznaczone 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 na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Kwestie dotyczące sprzedaży, podawania oraz spożywania napojów alkoholowych uregulowane zostały w sposób kompleksowy w ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r. poz. 2151). Ustawa ta w art. 14 ust. 2a wprowadza zakaz spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym. Do takiej kategorii miejsc należy zaliczyć obiekty użyteczności publicznej. Przepis art. 14 ust. 6 ww. ustawy upoważnia radę gminy do wprowadzania 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 uznać, że wprowadzenie tego rodzaju zakazów nie może następować na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Problematyka zakazów dotyczących środków odurzających oraz psychoaktywnych objęta została kompleksowo regulacjami zawartymi w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2023 r. poz. 1939) i jako taka nie mieści się również w zakresie delegacji ustawowej określonej art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy. Przepisy uchwały, w zakresie, w jakim formułują zakaz zażywania środków odurzających, stanowią nieuprawnione powtórzenie art. 62 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii "kto wbrew przepisom ustawy, posiada środki odurzające lub substancje psychotropowe" (wyrok WSA w Opolu z dnia 19 września 2013 r., sygn. II SA/Op 270/13).

Dyspozycja wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym wyklucza ustanawianie lub rozszerzanie zakazów w prawie miejscowym w przypadku istnienia uregulowań dotyczących tego samego

przedmiotu w aktach prawnych prawa powszechnie obowiązującego (zob.m.in. wyroki: NSA z dnia 14 maja 2012 r., sygn. akt II OSK 862/15, WSA w Szczecinie z dnia 4 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Sz 226/19, WSA w Gliwicach z 23 października 2014 r. sygn. akt IV SA/Gl 847/14 ; WSA w Bydgoszczy z dnia 22 maja 2018 r. sygn. akt II SA/Bd 328/18). W wyroku z dnia 28 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Go 97/18, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim wskazał, iż: "regulaminy wydawane na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie mogą być utożsamiane z przepisami porządkowymi. Użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. 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, określenia ustalonego porządku zachowania się. Oznacza to w konsekwencji 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 u.s.g. Ustanawiając na podstawie cytowanego przepisu akt prawa miejscowego organ stanowiący gminy jest ograniczony obowiązującym porządkiem prawnym, którego nie może w sposób dowolny naruszać lub modyfikować. Normy prawa miejscowego muszą bowiem ściśle mieścić się w granicach ustawowej delegacji, która w tym przypadku nie upoważnia do odstępstw od przepisów ogólnie obowiązujących. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, a zatem nie mogą ich zastępować, tak więc niedopuszczalne jest dokonywanie powtórzeń przepisów zawartych w aktach wyższej rangi i tym bardziej poddaniu ich jakiegokolwiek modyfikacji".

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr 27/2025 Rady Miejskiej w Przemyśle z dnia 20 stycznia 2025 r. w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania z *toalet* publicznych na terenie Gminy Miejskiej Przemyśl w części obejmującej **pkt 2** oraz **pkt 11 lit d)** Regulaminu korzystania z *toalet* publicznych na terenie Gminy Miejskiej Przemyśl, stanowiącego załącznik do w/w uchwały jest uzasadnione.

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

**z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO**

**Renata Piśla**

**Zastępca Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru**