



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia czwartek, 25 lipca 2024 r.

Poz. 3620

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.275.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 22 lipca 2024 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 1 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr III/28/2024 Rady Miejskiej w Lidzbarku Warmińskim z dnia 24 czerwca 2024 r. w sprawie Regulaminu korzystania z toalety publicznej usytuowanej na terenie Bulwaru Nad Łyną w Lidzbarku Warmińskim, w części dotyczącej:

- pkt 3 załącznika Nr 1 do uchwały w zakresie sformułowania: „Automat przyjmuje i sumuje monety 10 gr, 20 gr, 50 gr, 1 zł, 2 zł. Automat nie wydaje reszty.”,
- pkt 4 i 5 załącznika Nr 1 do uchwały,
- pkt 8 lit a) załącznika Nr 1 do uchwały,
- pkt 8 lit c) załącznika Nr 1 do uchwały, w zakresie sformułowania: „palenia tytoniu, spożywania alkoholu, zażywania środków odurzających i”,
- pkt 9 lit d) załącznika Nr 1 do uchwały,
- pkt 10 i 11 załącznika Nr 1 do uchwały.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Lidzbarku Warmińskim, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 2 pkt 4, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679 ze zm.) podjęła uchwałę w sprawie Regulaminu korzystania z toalety publicznej usytuowanej na terenie Bulwaru Nad Łyną w Lidzbarku Warmińskim stanowiącym załącznik Nr 1 do uchwały.

Uchwała została przedłożona organowi nadzoru w dniu 28 czerwca 2024 r.

Zdaniem organu nadzoru przedmiotowa uchwała podjęta została z rażącym naruszeniem prawa.

Zgodnie w powołanym w podstawie prawnej uchwały art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Upoważnienie zawarte w tym przepisie sformułowane jest w sposób ogólny. Tym samym, rada gminy została wyposażona w dużą swobodę co do regulacji wskazanej kwestii, jednakże nie daje to organowi stanowiącemu gminy pełnej dowolności w regulowaniu tychże zasad.

Mając na względzie konstytucyjną zasadę praworządności, zasady ustanowione przez radę gminy nie mogą wykraczać poza istotę korzystania z tych obiektów i urządzeń, a zarazem nie mogą naruszać przepisów ustaw i innych aktów prawa powszechnie obowiązującego. W orzecznictwie oraz doktrynie przyjmuje się, że przez pojęcie „zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej” należy rozumieć ogólne wytyczne, czyli reguły zachowania się, kierowane do osób, które przebywają na tych terenach lub w tych obiektach (vide: wyrok WSA w Poznaniu z 26 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 169/12, CBOSA).

Zasada praworządności wyrażona w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (vide: wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r.; sygn. akt II OSK 2058/11, CBOSA), przy czym uchybienia te mają charakter istotny.

Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego wynika także zakaz powtarzania w aktach prawa miejscowego treści przepisów ustaw i ich modyfikacji, co potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w wyżej wskazanym wyroku: „powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”.

Odnosząc powyższe do badanej uchwały stwierdzić należy, że Rada Miejska przyjęła szereg przepisów wykraczających poza zakres upoważnienia ustawowego, wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, ingerujących też w sposób nieuprawniony w materię uregulowaną ustawowo, naruszając prawo w sposób istotny.

Rada Miejska w Lidzbarku Warmińskim w załączniku Nr 1 do uchwały zawierającym Regulamin korzystania z toalety publicznej usytuowanej na terenie Bulwaru Nad Łyną zawarła przepisy o następującym brzmieniu:

- Opłata pobierana jest przez automat wrzutowy. Automat przyjmuje i sumuje monety 10 gr, 20 gr, 50 gr, 1 zł, 2 zł. Automat nie wydaje reszty (pkt 3 załącznika Nr 1 do uchwały),
- cennik umieszczony jest na automacie wrzutowym przy drzwiach wejściowych toalety (pkt 4 załącznika Nr 1 do uchwały),
- toaleta publiczna wyposażona jest między innymi w papier toaletowy, mydło oraz suszarkę do rąk (pkt 5 załącznika Nr 1 do uchwały),
- regulamin zostanie podany do publicznej wiadomości poprzez umieszczenie na terenie toalety publicznej tablicy informacyjnej zawierającej jego treść.

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienia Regulaminu zostały podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym 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. W ocenie organu nadzoru, kwestionowanych przez organ nadzoru postanowień nie można zaliczyć do żadnej z powyższych kategorii norm prawidłowego postępowania tj. ani do zasad ani trybu korzystania z toalety. Uchwała podjęta na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym jest aktem prawa miejscowego i powinna zawierać regulacje o charakterze prawnym, a nie informacyjnym. Jej celem nie jest przypomnienie lub informowanie obywateli o wynikających z innych ustaw obowiązkach, lecz jej postanowienia mają wprowadzać nowe uregulowania, tj. stanowić nową jakość prawną. Tożsame stanowisko zawał WSA w Opolu w wyroku o sygn. akt: II SA/Op 372/21 z dnia 28 września 2021 r.

Ponadto w zakwestionować należy następujące przepisy Regulaminu:

- pkt 8 lit. a załącznika Nr 1 do uchwały zgodnie z którym na terenie toalety publicznej należy zachować czystość i porządek,
- pkt 8 lit. c załącznika Nr 1 do uchwały, zgodnie z którym na terenie toalety publicznej zabrania się: palenia tytoniu, spożywania alkoholu, zażywania środków odurzających.

Przytoczone przepisy Regulaminu, wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego, wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz ingerują, w sposób nieuprawniony, w materię uregulowaną już ustawowo, naruszając tym samym w sposób istotny prawo. Stanowią one bowiem powtórzenia i modyfikację unormowań, zawartych w:

- ustawie z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. 2022 r., poz. 2151, z późn. zm.) - w art. 145 dotyczącym zaśmiecanie miejsc publicznych;

- ustawie z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 700) - w art. 5 ust. 1 pkt 10 dotyczącym zakazu palenia tytoniu. Wskazać trzeba ponadto, że w myśl 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. Wprowadzenie takich zakazów wymaga odrębnej uchwały, nie zaś wprowadzania ich w regulaminie korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 22 lutego 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 1001/22);

- ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r., poz. 165, z późn. zm.) - w art. 14 ust. 2a, ustanawiającym zakaz spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym. Sprawy związane ze sprzedażą, podawaniem oraz spożywaniem napojów alkoholowych kompleksowo uregulowane zostały w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi i uchwały dotyczące zasad i trybu korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej nie mogą ingerować w tę sferę (podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 3 listopada 2022 r., sygn. akt II SA/Ol 706/22);

- ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz.U. z 2023 r., poz. 172), zgodnie z którą, kto wbrew przepisom ustawy posiada środki odurzające lub substancje psychotropowe podlega karze pozbawienia wolności (art. 62 ust. 1). Zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym w orzecznictwie (patrz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 maja 2015 r., sygn. akt II OSK 862/15), posiadaniem środka odurzającego lub substancji psychotropowej w rozumieniu art. 62 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, jest każde władanie takim środkiem lub substancją (tak uchwała Sądu Najwyższego z dnia 27 stycznia 2011 r., sygn. akt I KZP 24/10, postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 1 marca 2013 r., sygn. akt V KK 425/12).

Zamieszczanie w Regulaminie tego typu zakazów, które wynikają już z powszechnie obowiązujących przepisów prawa nie znajduje uzasadnienia prawnego. Uchwała w sprawie zasad i trybu korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, nie może ponownie regulować obowiązków wynikających z aktów wyższego rzędu, ani też być traktowana jako „źródło wiedzy” o innych powszechnie obowiązujących przepisach prawa.

Następnie w pkt 8 lit. d załącznika Nr 1 do uchwały Rada Miejska uchwaliła zasadę korzystania z toalety przez dzieci tylko pod opieką dorosłego. Delegacja wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie upoważnia do formułowania przepisów zakazujących przebywania dzieci bez opieki dorosłych. Ograniczenie bowiem prawa do przebywania w miejscach publicznych, jako element wolności człowieka oraz prawa poruszania się, chronionych w art. 31 ust. 1 i 52 ust. 1 Konstytucji, wymaga zgodnie z art. 31 ust. 3 i art. 52 ust. 3 Konstytucji ustawowego upoważnienia. Należy je uznać za godzące w poczucie sprawiedliwości społecznej i zasadę równości, wyrażone w art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. II SA/WR 289/22 WSA we Wrocławiu.

Zdaniem organu nadzoru w sposób nieuprawniony Rada Miejska określiła w pkt 11 załącznika Nr 1, iż „wszelkie skargi i wnioski dotyczące korzystania z toalety publicznej zgłaszać można do administratora obiektu. Administrator obiektu: Ośrodek Sportu i Rekreacji w Lidzbarku Warmińskim ul. Bartoszycka 24, tel. 89 767 20 86, telefon alarmowy: 112”.

Zamieszczenie tego typu przepisów w załączniku Nr 1 do uchwały nie znajduje uzasadnienia prawnego, gdyż na podstawie wskazanej normy kompetencyjnej, radzie gminy nie przysługuje uprawnienie określenia podmiotu - administratora, ani do decydowania o tym, jaki podmiot będzie „opiekował” się obiektem użyteczności publicznej, czy też wskazania jego zadań, siedziby, jego numerów telefonicznych czy też dodatkowo numerów alarmowych. Taka materia nie mieści się ani w pojęciu zasad, ani w pojęciu trybu korzystania z tych obiektów. Wybór konkretnego podmiotu, zarządzającego w imieniu organu wykonawczego obiektami użyteczności publicznej, należy do zadań burmistrza, jako organu gospodarującego mieniem komunalnym (art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym). Nadto, należy podkreślić, iż żaden inny przepis ustawowy nie zawiera upoważnienia do regulowania tej materii w przedmiotowym akcie.

Podsumowując, ustanawiając w oparciu o art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym 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 (wyrok III Sa/Wr 3/22 z 7 lipca 2022 WSA w Warszawie)

Mając na uwadze powyższe rozstrzygnięto, jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Mateusz Szauer
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski