



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 16 grudnia 2025 r.

Poz. 6101



**WOJEWODA LUBELSKI**

PN-II.4131.340.2025

Lublin, dnia 15 grudnia 2025 r.

### **ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE**

**stwierdzające nieważność uchwały Nr XIX/145/2025 Rady Powiatu w Białej Podlaskiej z dnia 28 listopada 2025 r. w sprawie ustalenia zasad i trybu korzystania z niestrzeżonego parkingu znajdującego się na działce o numerze ewidencyjnym 2260/6 położonej w Białej Podlaskiej, w części obejmującej § 5 ust. 2 oraz § 6 ust. 1 lit. c), lit. d), lit. e) i lit. h) Regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały.**

Na podstawie art. 79 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1684)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XIX/145/2025 Rady Powiatu w Białej Podlaskiej z dnia 28 listopada 2025 r. w sprawie ustalenia zasad i trybu korzystania z niestrzeżonego parkingu znajdującego się na działce o numerze ewidencyjnym 2260/6 położonej w Białej Podlaskiej, w części obejmującej § 5 ust. 2 oraz § 6 ust. 1 lit. c), lit. d), lit. e) i lit. h) Regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr XIX/145/2025 została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 grudnia 2025 r.

Zgodnie z brzmieniem art. 40 ustawy o samorządzie powiatowym, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach rada powiatu stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na terenie powiatu (ust. 1). Akty prawa miejscowego stanowią one w szczególności w sprawach zasad i trybu korzystania z powiatowych obiektów użyteczności publicznej (ust. 2 pkt 4).

Użyte w powołanym przepisie sformułowanie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego powiatu 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 2012r. sygn. IV SA/Po 169/12; WSA we Wrocławiu z dnia 29 stycznia 2014r. sygn. IV SA/Wr 641/13). Należy zatem podkreślić, że zasady i tryb korzystania z powiatowych 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.

Określając reguły korzystania z powiatowych 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 powiatowym 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 powiatowych obiektów i urzędzeń 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.

Jak stanowi § 5 ust. 2 Regulaminu stanowiącego załącznik do niniejszej uchwały, *powiat nie odpowiada za pojazd, jego wyposażenie ani inne rzeczy pozostawione przez użytkownika parkingu.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja wykracza poza granice upoważnienia przyznanego Radzie w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie powiatowym.

Kwestie odpowiedzialności deliktowej i kontraktowej rozstrzyga ustawodawca w kodeksie cywilnym, nie zaś organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w drodze podjętej przez siebie uchwały. Modyfikacja tych regulacji może nastąpić wyłącznie na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego lub w drodze umowy zawartej pomiędzy stronami. Za niedopuszczalne należy uznać określenie przez radę powiatu w sposób wiążący, w drodze aktu prawa miejscowego, zasad odpowiedzialności za szkodę powstałą na terenie powiatowych obiektów użyteczności publicznej. Wynika to zarówno z braku odpowiedniego upoważnienia dla rady powiatu, jak i objęcia zakresem unormowania materii już uregulowanej przez prawodawcę w drodze ustawy.

Zasady odpowiedzialności kontraktowej określają art. 471 i nast. k.c., przy czym przepis art. 473 § 1 k.c. dopuszcza jedynie umowne (a nie jednostronne, jak w drodze uchwały rady powiatu) rozszerzenie lub zawężenie odpowiedzialności stron stosunku prawnego. Możliwość odmiennego kształtowania tego stosunku w drodze umowy doznaje jednak i tak pewnych ograniczeń, bowiem nieważne jest, np. zastrzeżenie, że dłużnik nie będzie odpowiedzialny za szkodę, którą może wyrządzić wierzycielowi umyślnie (art. 473 § 2 k.c.). Ponadto, w myśl art. 353<sup>1</sup> k.c., postanowienia umowy nie mogą sprzeciwiać się naturze danego stosunku prawnego, ustawie ani zasadom współżycia społecznego.

Reguły odpowiedzialności deliktowej, są z kolei szeroko reglamentowane w przepisach art. 415 i nast. k.c. Należy zatem stwierdzić, że przepisy kodeksu cywilnego normują w sposób wyczerpujący kwestię odpowiedzialności cywilnej i roszczeń odszkodowawczych, dopuszczając jednakże możliwości ich modyfikacji, choć wyłącznie w drodze umowy stron.

Stanowione przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przepisy prawa miejscowego nie mogą zawierać regulacji dotyczących podstaw i zakresu odpowiedzialności zarówno powiatu, jak też innych podmiotów. Stanowisko takie jest ugruntowane w orzecznictwie.

W wyroku z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. IV SA/Po 672/11 WSA w Poznaniu podkreślił, że *"(...) rada gminy na podstawie powyższej regulacji nie była uprawniona (...) do wprowadzenia do zaskarżonego aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karną i cywilną"*. Podobne stanowisko zajął WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 23 stycznia 2020 r., sygn. IV SA/Po 795/19, WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 12 lipca 2023 r., sygn. II SA/Go 249/23, NSA w wyroku z dnia 9 lutego 2022 r., sygn. III OSK 4921/21.

W § 6 ust. 1 regulaminu ustalono zakazy obowiązujące na terenie parkingu.

Należy podkreślić, że rada powiatu w uchwalanym przez siebie akcie prawa miejscowego nie jest uprawniona do powielania, regulowania kwestii tożsamych z tymi, które już zostały uregulowane w przepisach prawa powszechnie obowiązującego.

Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy wyprowadzić zakaz powtarzania i modyfikacji przepisów ustawowych w aktach prawa miejscowego. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 grudnia 2020 r. sygn. akt II OSK 1943/18 wskazał, iż *„z istoty aktu prawa miejscowego wynika bowiem niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm ustawowych. Uznać zatem należy, że powtórzenie unormowania ustawowego w akcie prawa miejscowego - co do zasady - jest niedopuszczalne.*

*Konsekwencją zaś dokonania takiego powtórzenia jest przyjęcie wystąpienia istotnego naruszenia prawa, co z kolei stanowić będzie podstawę do stwierdzenia nieważności przepisu prawa miejscowego”.*

O zakazie inkorporowania przepisów ustawowych do aktów prawa miejscowego wypowiadał się m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach: z dnia 16 czerwca 1992 r. II SA 99/92, z dnia 14 października 1999 r. II SA/Wr 1179/98, z dnia 28 lutego 2003 r. I SA/Lu 882/02, z dnia 25 marca 2003 r. II SA/Wr 2572/02).

Zakaz *zanieczyszczania lub zaśmiecania* (§ 6 ust. 1 lit. c regulaminu) wkracza w materię uregulowaną w art. 145 Kodeksu wykroczeń. Przepis ten wprowadza bowiem odpowiedzialność za wykroczenie sprawcy, który zanieczyszcza lub zaśmieca miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec. Należy przy tym zaznaczyć, iż dobrem chronionym przez art. 145 Kodeksu wykroczeń jest czystość i estetyczny wygląd miejsc powszechnie dostępnych, wśród których ustawodawca jedynie tytułem przykładu wymienia drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec. Niewątpliwie jednak do miejsc dostępnych dla nieograniczonej liczby osób należy zaliczyć również powiatowe obiekty i urządzenia użyteczności publicznej.

Zakaz *niszczenia urządzeń lub znaków* (§ 6 ust. 1 lit. d regulaminu) wynika zarówno z przepisów ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2024 r. poz. 17) - art. 288, jak i z przepisów Kodeksu wykroczeń. Stosownie do treści art. 288 § 1 Kodeksu karnego, kto cudzą rzecz niszczy, uszkadza lub czyni niezdatną do użytku, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Natomiast zgodnie z art. 143 § 1 Kodeksu wykroczeń *„kto ze złośliwości lub swawoli utrudnia lub uniemożliwia korzystanie z urządzeń przeznaczonych do użytku publicznego, a w szczególności uszkadza lub usuwa przyrząd alarmowy, instalację oświetleniową, zegar, automat, telefon, oznaczenie nazwy miejscowości, ulicy, placu lub nieruchomości, urządzenie służące do utrzymania czystości lub ławkę, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny”*. Przedmiotem czynności wykonawczej sprawcy są wszelkie urządzenia przeznaczone do użytku publicznego, a nie tylko wymienione w tym przepisie.

Zakaz *spożywania alkoholu* (§ 6 ust. 1 lit. e regulaminu) stanowi kwestię uregulowaną 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. Mając na uwadze powyższe należy uznać, że wprowadzenie tego rodzaju zakazów nie może następować na podstawie uchwały regulującej zasady i tryb korzystania z parkingu, stanowiącego powiatowy obiekt użyteczności publicznej.

W kontekście analizy zakresu kompetencji przyznanych organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego w analogicznym art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, w orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowało się stanowisko, zgodnie z którym wykluczone jest 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 2012r., 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 dnia 23 października 2014 r., sygn. akt IV SA/GI 847/14; WSA w Bydgoszczy z dnia 22 maja 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 328/18).

Wydanie aktu prawa miejscowego polega na wprowadzeniu do porządku prawnego nowych przepisów, które albo w ogóle nie mają odpowiednika w przepisach już obowiązujących, albo przepisy te uszczegóławiają, oczywiście w ramach ustawowych upoważnień. Ta nowa jakość nie może więc polegać na powtarzaniu lub modyfikowaniu przepisów aktów wyższej rangi lub równorzędnych, ale właściwych dla danej materii (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 października 2014 r., sygn. akt IV SA/GI 847/14).

Jak wskazuje Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 11 grudnia 2015 r., sygn. akt III SA/Łd 1168/15, powtórzenie i to w dodatku w niepełnym brzmieniu myli obywatela i deprecjonuje przepisy prawa miejscowego. Obywatel może bowiem dojść do przekonania, że co prawda na terenie obiektu obowiązują liczne zakazy, ale brak jest sankcji za ich nieprzestrzeganie.

Przy czym podkreślenia wymaga, że nie jest wykluczona możliwość poinformowania podmiotów korzystających z obiektów użyteczności publicznej o obowiązujących na jego terenie zakazach wynikających z przepisów ustaw, ale organ nie może tego uczynić w formie uchwały, lecz co najwyżej w formie umieszczenia na tablicy informacyjnej dosłownej treści owych przepisów wraz z przytoczeniem ich podstawy prawnej.

Zamieszczanie w regulaminie parkingu zakazów, które wynikają już z powszechnie obowiązujących przepisów prawa nie znajduje uzasadnienia prawnego. Regulamin uchwalany przez Radę Powiatu nie może

ponownie regulować obowiązków wynikających z aktów wyższego rzędu, ani też być traktowany jako informator o innych powszechnie obowiązujących przepisach prawa. Tym samym ponowne wprowadzanie tych zakazów nie mieści się w granicach upoważnienia udzielonego Radzie w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie powiatowym.

Zgodnie z § 6 ust. 1 lit. h Regulaminu na terenie parkingu zabronione jest *działanie niezgodnie z przepisami BHP i PPOŻ*.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja nie znajduje uzasadnienia prawnego, została zatem przyjęta bez podstawy prawnej.

Ustawodawca upoważnia Radę Powiatu do wydawania aktów prawa miejscowego w takim celu, aby – biorąc pod uwagę miejscowe uwarunkowania – szczególnie uregulować prawa i obowiązki adresatów. Rada nie posiada kompetencji do odsyłania w uchwalonym akcie prawa miejscowego do bliżej nieokreślonych przepisów bhp, ppoż i porządkowych, które i tak już przecież obowiązują niezależnie od takiego odesłania.

Jak trafnie wywiedziono w orzecznictwie sądowo-administracyjnym „Przepis wynikający z aktu uchwalonego przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podstawie upoważnienia ustawowego nie może rozstrzygać o obowiązkach wynikających z innych ustaw, których obowiązywanie jest niezależne od woli rady (...). Powinność przestrzegania przepisów sanitarno-epidemiologicznych, weterynaryjnych i przeciwpożarowych, a także innych (...), wynika zaś wprost z przepisów ustaw i wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych. [...] wprowadzenie przez Radę kwestionowanego zapisu narusza zawartą w art. 87 Konstytucji zasadę hierarchii aktów prawnych, ponieważ rozstrzyga on o stosowaniu norm prawnych, wobec których jest hierarchicznie niższy. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego z rzędu” (por. m. in. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 lipca 2014r., III SA/Wr 96/14).

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 listopada 2012 r. (sygn. akt II OSK 2012/12) podkreślił, że stosownie do unormowanej w art. 7 Konstytucji RP zasady praworządności, materia uregulowana wydanym aktem normatywnym wynikać powinna z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. Zatem niedopuszczalność dokonania w akcie prawa miejscowego uchwalanym przez radę powiatu powtórzeń norm zawartych w aktach rangi ustawowej i odesłań do aktów prawnych wyższego rzędu należy wiązać z naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIX/145/2025, we wskazanym zakresie, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

**Krzysztof Komorski**

Otrzymują:

- 1) Starosta Bialski
- 2) Przewodniczący Rady Powiatu w Białej Podlaskiej