



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 5 czerwca 2026 r.

Poz. 2794



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.162.2026

Lublin, dnia 1 czerwca 2026 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXVI/179/2026 Rady Miasta Radzyń Podlaski z dnia 28 kwietnia 2026 r. w sprawie ustalenia opłat oraz zasad korzystania z parkingów niestrzeżonych, zlokalizowanych na terenach nie będących drogami publicznymi przy ul. Jarosława Dąbrowskiego i ul. Ostrowieckiej w Radzynie Podlaski, w części obejmującej § 2 ust. 4 i 5, § 7 oraz § 8 ust. 2

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVI/179/2026 Rady Miasta Radzyń Podlaski z dnia 28 kwietnia 2026 r. w sprawie ustalenia opłat oraz zasad korzystania z parkingów niestrzeżonych, zlokalizowanych na terenach nie będących drogami publicznymi przy ul. Jarosława Dąbrowskiego i ul. Ostrowieckiej w Radzynie Podlaski, w części obejmującej § 2 ust. 4 i 5, § 7 oraz § 8 ust. 2.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXVI/179/2026 została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 maja 2026 r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały 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 2012r. sygn. IV SA/Po 169/12; WSA we Wrocławiu z dnia 29 stycznia 2014r. sygn. IV SA/Wr 641/13).

Szeroki zakres delegacji zawartej w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, ze względu na jej ogólność, nie zmienia faktu, że Rada Miasta 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, Wspólnota 1993 Nr 2, s. 21).

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. Z istoty aktu prawa miejscowego, jakim jest przedmiotowa uchwała, wynika także niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtórzeniu lub modyfikacji wiążących go powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

Jak stanowi § 2 ust. 4 uchwały, *jeżeli Użytkownik pojazdu poprzez niewłaściwe zaparkowanie pojazdu utrudni lub zablokuje ruch na terenie parkingu, zaparkuje pojazd poza oznaczonymi miejscami parkingowymi bądź na miejscach wyznaczonych dla niepełnosprawnych bez posiadania karty osoby niepełnosprawnej umieszczonej w widocznym miejscu za szybą samochodu, Zarządca będzie uprawniony do samodzielnego odholowania pojazdu na koszt Użytkownika pojazdu.*

W § 2 ust. 5 uchwały przyjęto, że *operator i właściciel parkingu (Miasto Radzyń Podlaski) nie ponoszą odpowiedzialności za jakiekolwiek szkody powstałe w wyniku działania siły wyższej, żywiołów, kradzieży, włamania, rozbój, zniszczenia lub uszkodzenia pojazdów znajdujących się na terenie parkingu, jak również rzeczy w nich pozostawionych lub stanowiących ich wyposażenie. Ww. nie ponoszą odpowiedzialności z tytułu szkód komunikacyjnych i parkingowych dotyczących pojazdów i osób korzystających z parkingu ani odpowiedzialności z tytułu szkód wyrządzonych przez pieszych poruszających się po parkingu.*

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje wykraczają poza granice upoważnienia przyznanego Radzie w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Uchwalając zasady korzystania z parkingów niestrzeżonych w Radzynie Podlaskim, Rada uprawniona była do unormowania w nim jedynie zasad i trybu korzystania z tych obiektów, co oznacza uprawnienie do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów korzystających z obiektów. Rada nie miała natomiast kompetencji do określenia w przyjętej uchwale zasad odpowiedzialności w związku z korzystaniem z obiektu użyteczności publicznej, w tym odpowiedzialności (sankcji) za "niezgodne z regulaminem zaparkowanie pojazdu".

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 Miasta w sposób wiążący, w drodze aktu prawa miejscowego, zasad odpowiedzialności za szkodę powstałą na terenie gminnych obiektów użyteczności publicznej. Wynika to zarówno z braku odpowiedniego upoważnienia dla rady, 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 k.c. dopuszcza jedynie umowne (a nie jednostronne, jak w drodze uchwały rady) 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 (k.c.). Ponadto, w myśl k.c., postanowienia umowy nie mogą sprzeczować 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 cywilno-prawnej zarówno gminy, jak też innych podmiotów. Stanowisko takie jest ugruntowane w orzecznictwie.

W wyroku z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. akt 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. akt IV

SA/Po 795/19, WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 12 lipca 2023 r., sygn. akt II SA/Go 249/23, NSA w wyroku z dnia 9 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 4921/21.

Jak stanowi § 7 uchwały, *kontrolę uiszczenia opłat za parkowanie, a także nakładanie opłat dodatkowych na parkujących, którzy nie uiszcili opłat za parkowanie należy do Burmistrza Miasta Radzyń Podlaski jako zarządcy drogi* (ust. 1). *Do wykonania zadań, o których mowa w ust. 1, Burmistrz Miasta Radzyń Podlaski może upoważnić wskazane jednostki organizacyjne i osoby fizyczne* (ust. 2).

W § 8 ust. 2 uchwała stanowi, że *nieuiszczona opłata dodatkowa podlega ściągnięciu w drodze egzekucji administracyjnej*.

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienia uchwały zostały podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego wyrażonego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Rada na podstawie normy kompetencyjnej zawartej w tym przepisie zobowiązana była do uregulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Użyte w ustawie 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. Kwestionowanych postanowień nie można zaliczyć do żadnej z powyższych kategorii norm prawidłowego postępowania - do zasad bądź trybu korzystania z parkingów niestrzeżonych. Zapisy te dotyczą materii związanej ze ściąganiem nieuiszczonej opłaty parkingowej oraz z kontrolą uiszczenia opłat za parkowanie a zatem zadań należących do obowiązków podmiotu zarządzającego parkingiem.

Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym. Tym samym wybór konkretnego podmiotu należy do kompetencji burmistrza jako organu gminy gospodarującego mieniem komunalnym. Nie może on natomiast subdelegować przyznanej mu kompetencji na organ stanowiący.

W konsekwencji Radzie Miasta nie przysługuje uprawnienie do nakładania na zarządcę/administrатора obiektu użyteczności publicznej określonych obowiązków lub stanowienie o zakresie jego uprawnień.

Pismem z dnia 27 maja 2026 r. Burmistrz Miasta Radzyń Podlaski złożył wyjaśnienia, wskazując, że „*zapis o odholowaniu pojazdu (§ 2 ust. 4) nie stanowi sankcji cywilnoprawnej, lecz jest technicznym przepisem porządkowym, mającym na celu zapewnienie drożności parkingu i dostępności miejsc dla innych użytkowników. Bez określenia trybu usunięcia pojazdu blokującego ruch, „zasady korzystania” stałyby się martwe*”; „*zarzut dotyczący powtarzania lub modyfikacji przepisów kodeksu cywilnego w zakresie odpowiedzialności Miasta (§ 2 ust. 5 uchwały nr XXXVI/179/2026 Rady Miasta Radzyń Podlaski) pomija aspekt informacyjny aktu prawa miejscowego. Zapis ten pełni rolę informacyjną, precyzując charakter parkingu jako „niestrzeżonego”. Informowanie mieszkańców o braku dozoru mienia jest kluczowym elementem „zasad korzystania” z miejsc parkingowych*”; „*wskazanie Burmistrza jako organu kontrolnego (§ 7 uchwały nr XXXVI/179/2026 Rady Miasta Radzyń Podlaski) jest jedynie doprecyzowaniem techniczno-organizacyjnym, nie naruszającym jego ustawowych uprawnień. Odnosnie do egzekucji administracyjnej (§ 8 ust. 2 uchwały nr XXXVI/179/2026 Rady Miasta Radzyń Podlaski), Miasto zmierzało do zapewnienia skuteczności poboru opłat za korzystanie z mienia komunalnego, co wpisuje się w dbałość o interes publiczny*”.

W ocenie organu nadzoru powyższe wyjaśnienia nie mogą zostać uwzględnione.

Należy podkreślić, że w zakresie upoważnienia określonego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym do ustalenia "zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej" nie mieści się wprowadzanie do aktu prawa miejscowego podejmowanego w wykonaniu tego upoważnienia zapisów o charakterze informacyjnym. Uchwała w sprawie zasad korzystania z parkingów niestrzeżonych, stanowiąca akt prawa miejscowego, a zatem źródło prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organu, który ustanowił ten akt, nie może być traktowana jako informator o innych powszechnie obowiązujących przepisach prawa.

Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 grudnia 2022r., sygn. akt III OSK 6962/21, "*uchwała podjęta na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym powinna zawierać regulacje wyłącznie o charakterze prawnym, a nie informacyjnym. Jej celem nie jest przypominanie lub informowanie o regulacjach zawartych w aktach ustawowych. Zasady i tryb korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (...) muszą być określone w sposób zgodny z zasadami techniki prawodawczej. Wykluczone jest powtarzanie regulacji zawartych w innych aktach prawnych. W praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych przyjmuje się, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie*

przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała rady gminy nie może regulować materii, która została już unormowana w obowiązującej ustawie lub rozporządzeniu. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna".

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXVI/179/2026 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) Burmistrz Miasta Radzyń Podlaski
- 2) Przewodniczący Rady Miasta Radzyń Podlaski