



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 29 października 2025 r.

Poz. 7480

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.207.2025.2

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 22 października 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

orzekam

nieważność uchwały nr XVIII/192/2025 Rady Miejskiej w Wolsztynie z dnia 24 września 2025 r. w sprawie ustalenia Strefy Płatnego Parkowania, wprowadzenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych w Strefie Płatnego Parkowania, wysokości stawek za parkowanie, wysokości opłat dodatkowych i sposobu ich pobierania - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 24 września 2025 r. Rada Miejska w Wolsztynie uchwałą nr XVIII/192/2025 ustaliła Strefę Płatnego Parkowania, wprowadziła opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych w Strefie Płatnego Parkowania, wysokość stawek za parkowanie, wysokość opłat dodatkowych i sposób ich pobierania.

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r., poz. 1153) oraz art. 13 ust. 1 pkt 1, art. 13 f ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2025 r., poz. 889)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 25 września 2025 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08; wyrok NSA OZ. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98, CBOSA).

Stosownie do art. 13b ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 889) - zwanej dalej "u.o.p." - strefę płatnego parkowania ustala się na obszarach charakteryzujących się znacznym deficytem miejsc postojowych, jeżeli uzasadniają to potrzeby organizacji ruchu, w celu zwiększenia rotacji parkujących pojazdów samochodowych lub realizacji lokalnej polityki transportowej, w szczególności w celu ograniczenia dostępności tego obszaru dla pojazdów samochodowych lub wprowadzenia preferencji dla komunikacji zbiorowej. Natomiast śródmiejską strefę płatnego parkowania ustala się na obszarach zgrupowania intensywnej zabudowy funkcjonalnego śródmieścia, które stanowi faktyczne centrum miasta lub dzielnicy, lub na obszarze uzdrowiska (strefa ochrony uzdrowiskowej A i B) lub obszarze ochrony uzdrowiskowej (strefa ochrony uzdrowiskowej A i B), jeżeli spełnione są warunki,

o których mowa w art. 13b ust. 2 u.o.d., a ustanowienie strefy płatnego parkowania może nie być wystarczające do realizacji lokalnej polityki transportowej lub polityki ochrony środowiska (art. 13b ust. 2a u.o.d.).

Wolą ustawodawcy ustalenie śródmiejskiej strefy płatnego parkowania, w tym ustalenie wysokości opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 lit. b u.o.d., wymaga uprzedniego przeprowadzenia przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) analizy, która określi:

"1) rotację parkujących pojazdów samochodowych w planowanej śródmiejskiej strefie płatnego parkowania;

2) zakładany poziom rotacji parkujących pojazdów samochodowych w planowanej śródmiejskiej strefie płatnego parkowania, z uwzględnieniem różnych poziomów wysokości opłat za postój w tej strefie" (art. 13b ust. 2b u.o.d.).

W myśl art. 13b ust. 3 u.o.d. rada gminy (rada miasta) na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zaopiniowany przez organy zarządzające drogami i ruchem na drogach, może ustalić strefę płatnego parkowania lub śródmiejską strefę płatnego parkowania. Rada gminy (rada miasta), ustalając strefę płatnego parkowania lub śródmiejską strefę płatnego parkowania:

"1) ustala wysokość opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 lit. a lub b, z tym że opłata za pierwszą godzinę postoju pojazdu samochodowego nie może przekraczać:

a) w strefie płatnego parkowania - 0,15% minimalnego wynagrodzenia, w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2024 r. poz. 1773),

b) w śródmiejskiej strefie płatnego parkowania - 0,45% minimalnego wynagrodzenia, o którym mowa w lit. a;

2) może wprowadzić opłaty abonamentowe lub zryczałtowane oraz zerową stawkę opłaty dla niektórych użytkowników drogi;

3) określa sposób pobierania opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1." (art. 13b ust. 3 u.o.d.).

Ustalając wysokość opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 lit. b u.o.d., rada gminy (rada miasta) bierze pod uwagę wyniki analizy, o której mowa w art. 13b ust. 2b u.o.d.

Z powyższego unormowania wynika, iż organem inicjującym procedurę ustalenia strefy płatnego parkowania jest więc wójt (burmistrz, prezydent miasta), który kieruje do rady wniosków w tym zakresie. Do wniosku powinny być załączone opinie organów zarządzających drogami i ruchem na drogach. Stosownie do art. 10 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1251, z późn. zm.) na drogach powiatowych i gminnych ruchem zarządza starosta z zastrzeżeniem, iż na drogach publicznych położonych w miastach na prawach powiatu, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych ruchem zarządza prezydent miasta.

Burmistrz Wolsztyna w piśmie z 16 października 2025 r. (IN.271.18.2025), stanowiącym odpowiedzi na zawiadomienie Wojewody Wielkopolskiego z 14 października 2025 r. (NP-III.4131.1.207.2025.2), przekazał "uzupełnienie braków formalnych wskazanych w przedmiotowym zawiadomieniu w postaci: • Kopii pisma Starosty Wolsztyńskiego z dnia 8 sierpnia 2019 roku, o wydaniu pozytywnej opinii w sprawie rozszerzenia strefy płatnego parkowania w Wolsztynie. (znak sprawy ZK.7126.26.2019)". Przedłożona opinia Starosty Wolsztyńskiego z 8 sierpnia 2019 r. (ZK.7126.26.2019) dotyczy odpowiedzi "na pismo KOS.7231.1.2019 z dnia 25 lipca br. dotyczące wydania pozytywnej opinii w sprawie rozszerzenia Strefy Płatnego Parkowania w Wolsztynie o ulicę Strzelecką i Wschowską". W ww. piśmie Burmistrz Wolsztyna wskazał, iż przedłożona opinia "dotyczy ostatniej zmiany związanej ze zwiększeniem obszaru, na którym obowiązuje płatny parking na terenie miasta, a przedłożona uchwała wprowadza jedynie zwiększenie stawek za parkowanie oraz opłat dodatkowych. Obszar obowiązującej Strefy Płatnego Parkowania pozostaje zatem bez zmian". Z ww. pisma wynika zatem, iż projekt przedmiotowej uchwały nie został zaopiniowany przez organy zarządzające ruchem na drogach w Gminie Wolsztyn.

Zdaniem organu nadzoru hipoteza normy zawartej w art. 13b ust. 3 u.o.d. dotyczy każdorazowo przypadków, gdy procedowana jest uchwała o ustaleniu/zmianie strefy płatnego parkowania. Tym bardziej, że to do organu właściwego do zarządzania ruchem na drogach (w niniejszej sprawie Starosta Wolsztyńskiego w uzgodnieniu z zarządcą drogi) należy:

- wyznaczenie w strefie płatnego parkowania lub śródmiejskiej strefie płatnego parkowania miejsc przeznaczonych na postój pojazdów, w tym stanowisk przeznaczonych na postój pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową (art. 13b ust. 6 pkt 1 u.o.d.),

- wyznaczenie, w strefie płatnego parkowania lub śródmiejskiej strefie płatnego parkowania, miejsc przeznaczonych na postój pojazdów elektrycznych na czas ładowania przy punktach ładowania zainstalowanych w ogólnodostępnych stacjach ładowania, o których mowa w art. 2 pkt 6 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (art. 13b ust. 6 pkt 1a u.o.d.),

- możliwość wyznaczenia w strefie płatnego parkowania lub śródmiejskiej strefie płatnego parkowania zastrzeżonych stanowisk postojowych (koperty) w celu korzystania z nich na prawach wyłączności w określonych godzinach lub całodobowo (art. 13b ust. 6 pkt 2 u.o.d.).

Pobieranie opłat za postój w strefie płatnego postoju wymaga natomiast nie tylko oznaczenia strefy płatnego postoju, ale także wyznaczenia miejsc płatnego postoju, bo tylko postój w wyznaczonym miejscu powoduje konieczność uiszczenia stosownej opłaty (por. wyrok NSA z 29 stycznia 2025 r., I GSK 484/21, CBOSA). Operowanie przez ustawodawcę w przywołanych przepisach pojęciami "ustalenia strefy płatnego parkowania i "wyznaczenia miejsc płatnego postoju", a także rozdzielenie tych kompetencji między różne podmioty (organ zarządzający drogą i organ zarządzający ruchem na drogach), oznacza, że ustalenie strefy płatnego parkowania nie jest równoznaczne z wyznaczeniem miejsc płatnego postoju. Pobieranie opłat jak i prawidłowe wyznaczenie miejsc postoju pojazdów za pomocą znaków drogowych jest warunkowane prawidłowym ustaleniem granic obszaru strefy płatnego parkowania, a te działania wymagają - wola ustawodawcy - współdziałania różnych organów.

Podnieść także należy, iż na mocy § 1 ust. 1 przedmiotowej uchwały "Ustala się Strefę Płatnego Parkowania na terenie miasta Wolsztyna, obejmującą ulice określone w Załączniku Nr 1 do niniejszej Uchwały.". W § 5 przedmiotowej uchwały zawarty został natomiast zapis o utracie mocy uchwał:

"a) nr X/84/2015 Rady Miejskiej w Wolsztynie z dnia 24 czerwca 2015 roku, w sprawie: ustalenia Strefy Płatnego Parkowania, wprowadzenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych w Strefie Płatnego Parkowania, wysokości stawek za parkowanie, wysokości opłat dodatkowych i sposobu ich pobierania.

b) nr XI/90/2015 Rady Miejskiej w Wolsztynie z dnia 3 sierpnia 2015 r. w sprawie sprostowania oczywistej omyłki pisarskiej w uchwale nr X/84/2015 Rady Miejskiej w Wolsztynie z dnia 24 czerwca 2015 roku w sprawie: ustalenia Strefy Płatnego Parkowania, wprowadzenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych w Strefie Płatnego Parkowania, wysokości stawek za parkowanie, wysokości opłat dodatkowych i sposobu ich pobierania.

c) nr XXVI/251/2016 Rady Miejskiej w Wolsztynie z dnia 28 września 2016 roku w sprawie: zmiany uchwały nr X/84/2015 Rady Miejskiej w Wolsztynie z dnia 24 czerwca 2015 roku w sprawie: ustalenia Strefy Płatnego Parkowania, wprowadzenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych w Strefie Płatnego Parkowania, wysokości stawek za parkowanie, wysokości opłat dodatkowych i sposobu ich pobierania.

d) nr XI/120/2019 Rady Miejskiej w Wolsztynie z dnia 25 września 2019 roku w sprawie: zmiany uchwały nr X/84/2015 Rady Miejskiej w Wolsztynie z dnia 24 czerwca 2015 roku w sprawie: ustalenia Strefy Płatnego Parkowania, wprowadzenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych w Strefie Płatnego Parkowania, wysokości stawek za parkowanie, wysokości opłat dodatkowych i sposobu ich pobierania.

e) nr XXVIII/325/2021 Rady Miejskiej w Wolsztynie z dnia 31 marca 2021 roku w sprawie: zmiany uchwały nr X/84/2015 Rady Miejskiej w Wolsztynie z dnia 24 czerwca 2015 roku w sprawie: ustalenia Strefy Płatnego Parkowania, wprowadzenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych w Strefie Płatnego Parkowania, wysokości stawek za parkowanie, wysokości opłat dodatkowych i sposobu ich pobierania.

f) nr XXXVII/470/2021 Rady Miejskiej w Wolsztynie z dnia 29 grudnia 2021 r. w sprawie zmiany uchwały nr X/84/2015 Rady Miejskiej w Wolsztynie z dnia 24 czerwca 2015 roku w sprawie ustalenia Strefy Płatnego Parkowania, wprowadzenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych w Strefie Płatnego Parkowania, wysokości stawek za parkowanie, wysokości opłat dodatkowych i sposobu ich pobierania."

W opinii organu nadzoru dotychczasowy obszar strefy płatnego parkowania może nie odpowiadać obecnym realiom ruchu pojazdów, jego natężeniu i potrzebom rotacji, stąd też każdorazowe podjęcie uchwały w sprawie ustalenia/zmiany strefy płatnego parkowania powinno zostać zaopiniowane przez właściwe podmioty odpowiedzialne za zarządzanie drogami i ruchem na drogach, celem wyrażenia swojego stanowiska odnośnie do zasadności ustalonej strefy płatnego parkowania. Brak zasięgnięcia opinii organu zarządzającego ruchem na drogach powoduje, że nie został spełniony obligatoryjny element procedowania nad przedmiotową uchwałą. Wniosek Burmistrza Wolsztyna o ustanowienie strefy płatnego parkowania nie może stanowić podstawy do skutecznego podjęcia przez Radę Miejską w Wolsztynie przedmiotowej uchwały, gdy nie spełnia wymogów określonych przez przepisy prawa.

W orzecznictwie powszechny jest pogląd, zgodnie z którym za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienia prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Do takich zalicza się m.in. naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał, powodujące pozostawanie uchwały w sprzeczności z określonym przepisem prawnym. 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 samego początku (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z 21 lutego 2023 r., II SA/Bd 1155/22, CBOSA). Również w doktrynie przyjmuje się, że do istotnych naruszeń przepisów (znaczących, wpływających na treść aktu) skutkujących nieważnością uchwały zalicza się naruszenia przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego (przez wadliwą wykładnię) oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (tak P. Chmielnicki, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa 2006, s. 95).

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska w Wolsztynie

Burmistrz Wolsztyna