



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 31 października 2025 r.

Poz. 7554

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.211.2025.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 27 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 i 1436)

orzekam

nieważność § 2 ust. 1 w zakresie zwrotu: „, korzystający z dróg publicznych” oraz § 12 ust. 1 i 2 załącznika nr 2 do uchwały nr XVII/170/2025 Rady Miejskiej Koła z dnia 24 września 2025 r. w sprawie ustalenia płatnych parkingów poza strefą płatnego parkowania na terenie miasta Koła - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 24 września 2025 r. Rada Miejska Koła podjęła uchwałę nr XVII/170/2025 w sprawie ustalenia płatnych parkingów poza strefą płatnego parkowania na terenie miasta Koła, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 oraz art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153) w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679) oraz art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 21 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 25 września 2025 r.

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

Mocą badanej uchwały Rada Miejska Koła wyznaczyła Płatne Parkingi poza Strefą Płatnego Parkowania na terenie miasta Koła, zwane dalej „PPSPP”, określając ich układ graficzny w załączniku nr 1 (§ 1 ust. 1 i 2), jak również ustaliła wysokość stawek opłat za postój pojazdów samochodowych na PPSPP (§ 2), w tym stawkę zerową dla poszczególnych rodzajów pojazdów (§ 3). W dalszych postanowieniach uchwały wskazano dni i godziny, w jakich obowiązuje opłata (§ 4), formy jej uiszczenia (§ 5), a także określono opłaty dodatkowe za nieuiszczenie opłat za postój określonych w § 2 (§ 6). Zgodnie z zapisami § 7 uchwały: „Zasady funkcjonowania Parkingów Płatnych poza Strefą Płatnego Parkowania i uiszczenia opłat za postój pojazdów na tych parkingach określa Regulamin Płatnych Parkingów poza Strefą Płatnego Parkowania w Kole stanowiący załącznik nr 2 do uchwały”, zwany dalej „Regulaminem”.

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały rada wskazała m.in. przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153), zwanej dalej „u.s.g.”, w związku z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679), zwanej dalej „u.g.k.”. Zgodnie z przywołanymi przepisami u.s.g.: „Do wyłącznej właściwości rady gminy należy: [...] stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy” (art. 18 ust. 2 pkt 15), „Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy”

(art. 40 ust. 1), „Akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały” (art. 41 ust. 1). Z kolei w myśl art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k.: „Jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o: [...] wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego”. Katalog przepisów wymienionych w podstawie prawnej uchwały uzupełnia art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 21 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), zgodnie z którym: „Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy”.

Podkreślić należy, że zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach ustaw. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 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 (por. wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11; wszystkie prezentowane w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym orzeczenia sądów administracyjnych są opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

W § 2 ust. 1 Regulaminu postanowiono: „Posiadacze pojazdów samochodowych, korzystający z dróg publicznych obowiązani są do ponoszenia opłat za postój w PPSPP w wysokości określonej § 2 Uchwały, od poniedziałku do piątku, w godzinach od 9:00 do 17:00”. Zdaniem organu nadzoru, regulacja ta, w zakresie, w jakim nakłada na korzystających z dróg publicznych obowiązek ponoszenia opłat za postój w PPSPP, w sposób istotny narusza art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. w związku z art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 889), zwanej dalej „u.d.p.”.

Przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. zawiera ogólną normę, która pozwala radzie gminy na ustanowienie na jej podstawie cen i opłat (albo sposobu ustalania cen i opłat) za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Upoważnienie to ma jednak zastosowanie o tyle, o ile „przepisy szczególne nie stanowią inaczej”. Do przepisów szczególnych zaliczyć należy postanowienia u.d.p., które normują kwestie nakładania opłat na korzystających z dróg publicznych.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 u.d.p.: „Korzystający z dróg publicznych są obowiązani do ponoszenia opłat za: 1) postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych: a) w strefie płatnego parkowania, b) w śródmiejskiej strefie płatnego parkowania; 2) (uchylony); 3) przejazdy po drogach krajowych pojazdów samochodowych, w rozumieniu art. 2 pkt 33 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r.- Prawo o ruchu drogowym [...]”. Z kolei w art. 13 ust. 2 u.d.p. ustawodawca wymienił przypadki, w których korzystający z dróg publicznych mogą być obowiązani do ponoszenia opłat. Obejmują one: „przejazdy przez obiekty mostowe i tunele zlokalizowane w ciągach dróg publicznych” (pkt 1) oraz „przeprawy promowe na drogach publicznych” (pkt 2). Omawiana ustawa zawiera także przepisy upoważniające radę gminy do ustanowienia strefy płatnego parkowania lub śródmiejskiej strefy płatnego parkowania (art. 13b ust. 3), do wprowadzenia i ustalenia wysokości opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 (art. 13b ust. 4, art. 13d ust. 5 i 7 oraz art. 13e ust. 7), a także ustalenia wysokości opłaty dodatkowej pobieranej za niewiszczenie opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 (art. 13f ust. 2).

Prawodawca miejscowy, podejmując uchwałę na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k., związany jest bezwzględnie obowiązującymi przepisami ustaw, w tym stanowiącej *lex specialis* u.d.p. Oznacza to, że rada gminy nie jest upoważniona do nałożenia na korzystających z dróg publicznych innych opłat, aniżeli wynika to z powołanych przepisów u.d.p. Tymczasem w kwestionowanym przepisie Regulaminu Rada Miejska Koła nałożyła na posiadaczy pojazdów samochodowych, korzystających z dróg publicznych, obowiązek ponoszenia opłat za postój w PPSPP, co nie znajduje uzasadnienia prawnego w treści normy kompetencyjnej wynikającej z art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. w związku z art. 13 ust. 1 i 2 u.d.p. i pozostaje z tymi przepisami w sprzeczności.

Nadmienić w tym miejscu należy, że dotychczas na terenie miasta Koła funkcjonowała strefa płatnego parkowania ustanowiona mocą uchwały nr LXXIV/762/2024 Rady Miejskiej Koła z dnia 31 stycznia 2024 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania na terenie miasta Koła (Dz. Urz. Woj. Wielk. poz. 1627). Na sesji 24 września 2025 r. Rada Miejska Koła, obok analizowanej uchwały, podjęła także uchwałę nr XVII/169/2025 w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania na terenie miasta Koła, postanawiając jednocześnie o uchyleniu ww. uchwały nr LXXIV/762/2024 z dnia 31 stycznia 2024 r. W uzasadnieniu do badanej uchwały wskazano, że „ze względów rozliczeniowych obecnie funkcjonująca Strefa Płatnego Parkowania musi zostać podzielona na Strefę Płatnego Parkowania i Płatne Parkingi poza Strefą Płatnego Parkowania, które są objęte niniejszą uchwałą. [...] Utworzenie Płatnych Parkingów poza Strefą Płatnego Parkowania w centrum miasta spowodowane jest tym, iż pobieranie opłaty za postój pojazdów na parkingach nieleżących w pasie drogowym a będących własnością gminy obciążone są podatkiem VAT”. Ponadto - zgodnie z wyjaśnieniami Burmistrza Miasta Koła (pismo z 13 października 2025 r. znak: SM.5520.111.2025) - parkingi przy ul. Zegarowej, o których mowa w § 1 ust. 1 pkt 1 uchwały, „nie znajdują się na drodze publicznej, znajdują się przy drodze wewnętrznej przebiegającej przez działkę nr 23/12 na arkuszu mapy nr 27. Działka ta jest oznaczona jako «inne tereny komunikacyjne». [...] Obszar na którym są wyznaczone parkingi w myśl ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych [...] nie stanowi drogi publicznej”.

W świetle powyższego organ nadzoru uznał, że przepis § 2 ust. 1 Regulaminu, w zakresie użytego w nim zwrotu: „, korzystający z dróg publicznych”, został wydany z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. w związku z art. 13 ust. 1 i 2 u.d.p., co rodzi konieczność stwierdzenia jego nieważności.

W § 12 ust. 1 Regulaminu przyjęto, że: „Kontrolę w zakresie przestrzegania Regulaminu, prowadzą kontrolerzy SPP”, przy czym pojęcie „kontrolera SPP” oznacza „pracownika służby parkingowej SPP, posiadającego upoważnienie do kontroli wniesionych opłat za postój w strefie Płatnego Parkowania oraz na Płatnych Parkingach poza Strefą Płatnego Parkowania lub Strażnika Straży Miejskiej w Kole (§ 1 ust. 2 pkt 3 Regulaminu). W § 12 ust. 2 Regulaminu rada postanowiła, że: „Do obowiązków kontrolerów SPP należy w szczególności: 1) kontrolowanie wnoszenia opłat za postój pojazdów na PPSPP, 2) sprawdzenie ważności biletów parkingowych i płatności mobilnych, 3) sprawdzanie ważności abonamentów lub kart parkingowych, 4) wypisywanie w terenie wezwań-raportów do uiszczenia opłaty dodatkowej za postój bez wniesienia opłaty i umieszczenie ich za wycieraczką pojazdu samochodowego oraz sporządzenie dokumentacji fotograficznej nieopłaconych postojów pojazdów na PPSPP, 5) zgłaszanie Straży Miejskiej wszelkich nieprawidłowości związanych z postojem pojazdów oraz zajmowaniem pasa drogowego, 6) kontrola stanu oznakowania PPSPP oraz zgłaszania nieprawidłowości w tym zakresie do zarządcy drogi oraz kontrola sprawności działania parkomatów”.

Powyższe przepisy, zdaniem organu nadzoru, wykraczają poza zakres kompetencji prawodawczej przyznanej radzie gminy. Materia unormowana w § 12 ust. 1 i 2 Regulaminu dotyczy kontroli przestrzegania Regulaminu, które to zadanie rada powierzyła „kontrolerom SPP”, nakładając na nich konkretne obowiązki. Nie stanowi zatem o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Tym samym przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. nie może stanowić podstawy prawnej do podjęcia przez radę omawianych regulacji.

W ocenie organu nadzoru, wskazany w uchwale przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. nie jest jednak jedynym przepisem stanowiącym materialnoprawną podstawę do regulacji przyjętych w uchwale. Uchwała swą treścią normatywną w części realizuje także delegację ustawową wynikającą z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. Przepis ten upoważnia radę gminy do wydawania aktów prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, do których niewątpliwie zaliczyć należy PPSPP wraz z infrastrukturą (np. parkomatami). Niemniej jednak i w tym przepisie nie sposób upatrywać upoważnienia do uchwalenia przez Radę Miejską Koła postanowień § 12 ust. 1 i 2 Regulaminu.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że 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 stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. W konsekwencji oznacza to 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. (por. wyrok NSA z 31 stycznia 2023 r., III OSK 1076/22; wyrok WSA w Poznaniu z 14 maja 2025 r., IV SA/Po 276/25).

Podejmując uchwałę w oparciu o art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., rada uprawniona była zatem do uregulowania jedynie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, co oznacza uprawnienie do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów korzystających z takich obiektów i urządzeń. Rada nie miała natomiast kompetencji do unormowania kwestii związanych z wyznaczeniem podmiotu uprawnionego do kontroli przestrzegania ustanowionych zasad (tu: Regulaminu), jak i do nakładania na kontrolerów konkretnych obowiązków w tym zakresie. Materia ta wkracza w kompetencje wójta (tu: Burmistrza Miasta Koła) określone w art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 i 3 u.s.g. Zgodnie z tymi przepisami, wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa; do zadań wójta należy w szczególności określanie sposobu wykonywania uchwał i gospodarowanie mieniem komunalnym.

Jak podkreślił WSA w Poznaniu w uzasadnieniu wyroku z 14 maja 2025 r., IV SA/Po 276/25: „Wybór konkretnego podmiotu, zarządzającego w imieniu organu wykonawczego gminy komunalnymi obiektami użyteczności publicznej, należy [...] wyłącznie do kompetencji wójta jako organu gminy gospodarującego mieniem komunalnym. Wyłącznie wójt, powierzając określonemu podmiotowi administrowanie gminnymi obiektami użyteczności publicznej, będzie władny określić obowiązki tego podmiotu związane z bieżącym zarządem tymi obiektami. Rada gminy, nie będąc umocowaną w ustawie do sprawowania zarządu mieniem gminnym (w tym obiektami użyteczności publicznej), nie może arbitralnie decydować o zakresie obowiązków wójta bądź upoważnionej przez niego osoby, związanych z bieżącym zarządem mieniem gminnym ponieważ ustawodawca jej do tego nie upoważnia. Sprawę wspomnianych obowiązków należy pozostawić do umownego uregulowania pomiędzy wójtem a podmiotem mającym wykonywać zadania związane z zarządem gminnymi obiektami użyteczności publicznej. [...] Wykonawcą uchwały jest wójt i to on może ewentualnie wyznaczyć osobę odpowiedzialną za wykonanie powierzanych mu zadań. [...] Powierzenie innemu podmiotowi zadań w tym zakresie jest więc jego suwerenną decyzją i rada gminy, wobec braku przepisu kompetencyjnego w tej materii, nie może decydować o tym w uchwale”.

W kontekście postanowień § 12 ust. 2 Regulaminu należy dodatkowo podkreślić, że rada gminy nie może nakładać obowiązków na poszczególnych pracowników urzędu gminy, ponieważ narusza w ten sposób art. 33 ust. 3 i 5 u.s.g., zgodnie z którym wójt jest kierownikiem urzędu gminy i to on wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Z kolei względem pracowników jednostek organizacyjnych gminy czynności z zakresu prawa pracy wykonują kierownicy tych jednostek (art. 7 pkt 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych [Dz. U. z 2024 r. poz. 1135]).

Organ nadzoru zauważa, że zgodnie z art. 10 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1763), straż gminna (miejska) wykonuje zadania w zakresie ochrony porządku publicznego wynikające z ustaw i aktów prawa miejscowego. Niemniej jednak w niniejszej sprawie omawiane regulacje o powierzeniu zadania w zakresie kontroli Regulaminu wraz z wyszczególnieniem obowiązków kontrolerów nie są kierowane do Straży Miejskiej w Kole, lecz do szerszego grona pracowników zdefiniowanych w § 1 ust. 2 pkt 3 Regulaminu. Ponadto regulacje te nie ograniczają się jedynie do norm zadaniowych w zakresie ochrony porządku publicznego. Nie można zatem przyjąć, że Rada Miejska Koła, uchwalając kwestionowane postanowienia, działała w oparciu i w zgodzie z art. 10 ww. ustawy o strażach gminnych.

W świetle powyższego organ nadzoru uznał, że przepisy § 12 ust. 1 i 2 Regulaminu zostały wydane przez Radę Miejską Koła bez wymaganego upoważnienia ustawowego, z istotnym naruszeniem powołanych przepisów ustaw, w szczególności z art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. i art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., co skutkuje koniecznością stwierdzenia ich nieważności.

W tym stanie rzeczy, orzeczono 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 Koła

Burmistrz Miasta Koła