



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 24 czerwca 2026 r.

Poz. 4850

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.113.2026.1

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 17 czerwca 2026 r.

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

orzekam:

nieważność uchwały nr XXXIV/628/IX/2026 Rady Miasta Poznania z dnia 12 maja 2026 r. w sprawie ustalenia w Poznaniu Strefy Płatnego Parkowania, Śródmiejskiej Strefy Płatnego Parkowania, stawek opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w Strefie Płatnego Parkowania oraz Śródmiejskiej Strefie Płatnego Parkowania, wysokości opłat dodatkowych oraz sposobu ich pobierania w części:

- § 5 uchwały w zakresie zwrotu: „, tabeli 1 pkt 1.2, tabeli 2 pkt 2.2 załącznika nr 2, § 3 ust. 4”,
- pkt 1.2 tabeli nr 1 oraz pkt 2.2. tabeli nr 2 w załączniku nr 2 do uchwały,
- § 3 ust. 4 załącznika nr 3 do uchwały
- **ze względu na istotne naruszenie prawa.**

Uzasadnienie

W dniu 12 maja 2026 r. Rada Miasta Poznania podjęła uchwałę nr XXXIV/628/IX/2026 w sprawie ustalenia w Poznaniu Strefy Płatnego Parkowania, Śródmiejskiej Strefy Płatnego Parkowania, stawek opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w Strefie Płatnego Parkowania oraz Śródmiejskiej Strefie Płatnego Parkowania, wysokości opłat dodatkowych oraz sposobu ich pobierania, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 18 ust. 2 pkt 8 i art. 40 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153), w związku z art. 13 ust. 1 pkt 1, art. 13b ust. 3, 4 i 6 oraz art. 13f ust. 2 ustawy o drogach publicznych z dnia 21 marca 1985 r. (tj. Dz. U. z 2025 r. poz. 889)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 19 maja 2026 r.

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

Do podjęcia uchwały w przedmiocie ustalenia strefy parkowania uprawnia radę gminy przepis art. 13b ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 889), zwanej dalej „u.d.p.”, w myśl którego: „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”. Jak stanowi art. 13b ust. 2 u.d.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”. Z kolei „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 ust. 2, a ustanowienie strefy płatnego parkowania może nie być wystarczające do realizacji lokalnej polityki transportowej lub polityki ochrony środowiska” – art. 13b ust. 2a u.d.p.

Mocą § 1 ust. 1 uchwały, Rada Miasta Poznania ustaliła Strefę Płatnego Parkowania na drogach publicznych w Poznaniu, charakteryzujących się znacznym deficytem miejsc postojowych, w celu zwiększenia rotacji parkujących pojazdów samochodowych oraz realizacji lokalnej polityki transportowej, w szczególności ograniczenia dostępności tego obszaru dla pojazdów samochodowych i wprowadzenia preferencji dla komunikacji zbiorowej. W przepisie tym rada postanowiła także, że „Obszar Strefy Płatnego Parkowania określony jest w załączniku nr 1 do uchwały”. Natomiast opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w Strefie Płatnego Parkowania, zostały określone w załączniku nr 2 do uchwały (zob. § 2 uchwały).

Jak wynika z § 1 ust. 1 pkt 6 załącznika nr 1 do uchwały pn. „Drogi publiczne w Poznaniu, na których tworzy się Strefę Płatnego Parkowania oraz Śródmiejską Strefę Płatnego Parkowania”, Strefa Płatnego Parkowania obejmuje obszar: „Ogrody – teren ograniczony: od północy ul. św. Wawrzyńca (bez tej ulicy) od ul. Żeromskiego do ul. Polskiej; od zachodu ul. Polską (wschodnia część tej ulicy) od ul. św. Wawrzyńca do ul. Bukowskiej; od południa ul. Bukowską (północna część tej ulicy) od ul. Polskiej do ul. Przybyszewskiego; od wschodu ulicami Przybyszewskiego Żeromskiego, od ul. Bukowskiej do ul. św. Wawrzyńca”.

Niezależnie od powyższego, mocą § 15 załącznika nr 3 do uchwały pn. „Regulamin Strefy Płatnego Parkowania oraz Śródmiejskiej Strefy Płatnego Parkowania”, zwanego dalej „Załącznikiem nr 3”, rada ustaliła granice sektorów w Strefie Płatnego Parkowania, przyjmując w pkt 7, że obszar Ogrodów stanowi sektor 7, który obejmuje „teren ograniczony: od północy ul. św. Wawrzyńca (bez tej ulicy) od ul. Żeromskiego do ul. Polskiej; od zachodu ul. Polską (wschodnia część tej ulicy) od ul. św. Wawrzyńca do ul. Bukowskiej; od południa ul. Bukowską (północna część tej ulicy) od ul. Polskiej do ul. Przybyszewskiego; od wschodu ulicami Przybyszewskiego i Żeromskiego, od ul. Bukowskiej do ul. św. Wawrzyńca”.

W § 3 ust. 1 Załącznika nr 3 rada postanowiła, że „Za parkowanie w SPP i ŚSPP pobiera się opłaty w wysokości określonej w załączniku nr 2 do uchwały”. Następnie, mocą § 3 ust. 4 Załącznika nr 3 uchwalono, że „Opłacie, o której mowa w ust. 1, w SPP Ogrody, podlegają pojazdy parkujące dłużej niż trzy godziny liczone w sposób ciągły od pierwszego parkowania w SPP Ogrody, raz na dobę”.

Załącznik nr 2 do uchwały, zwany dalej „Załącznikiem nr 2”, określa „Opłaty obowiązujące w strefie płatnego parkowania oraz śródmiejskiej strefie płatnego parkowania”.

W tabeli nr 1 Załącznika nr 2, w pkt 1.2. postanowiono, że opłata jednorazowa w Strefie Płatnego Parkowania Ogrody wynosi 0,00 zł „od pierwszej do trzeciej godziny”, natomiast „za czwartą i każdą następną godzinę” wynosi 5,00 zł. Ponadto w tabeli nr 2 Załącznika nr 2, w pkt 2.2. postanowiono, że opłata dla podatnika Miasta Poznania w Strefie Płatnego Parkowania Ogrody wynosi 0,00 zł „od pierwszej do trzeciej godziny”, natomiast „za czwartą i każdą następną godzinę” wynosi 4,00 zł.

W ocenie organu nadzoru, przepisy pkt 1.2 w tabeli nr 1 i pkt 2.2. w tabeli nr 2 zawarte w załączniku nr 2 oraz § 3 ust. 4 załącznika nr 3 istotnie naruszają art. 13 ust. 1 pkt 1a w zw. z art. 13b ust. 1 oraz w zw. z art. 13b ust. 5 zdanie drugie i trzecie u.d.p.

Zgodnie z art. 13b ust. 4 pkt 1a u.d.p. „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)”. Z kolei przepis art. 13b ust. 5 u.d.p. stanowi, że „Stawki opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, mogą być zróżnicowane w zależności od miejsca postoju. Przy ustalaniu stawek uwzględnia się progresywne narastanie opłaty przez pierwsze trzy godziny postoju, przy czym progresja nie może przekraczać powiększenia stawki opłaty o 20% za kolejne godziny w stosunku do stawki za poprzednią godzinę postoju.

Stawka opłaty za czwartą godzinę i za kolejne godziny postoju nie może przekraczać stawki opłaty za pierwszą godzinę postoju”.

Z treści art. 13b ust. 5 zdanie drugie i trzecie u.d.p. jednoznacznie wynika, że ustawodawca wymaga, aby przy ustalaniu stawek opłat uwzględniać progresywne narastanie opłaty przez pierwsze trzy godziny postoju, przy czym progresja nie może przekraczać powiększenia stawki opłaty o 20% za kolejne godziny w stosunku do stawki za poprzednią godzinę postoju. Stawka opłaty za czwartą godzinę i za kolejne godziny postoju nie może przekraczać stawki opłaty za pierwszą godzinę postoju.

Odnosząc powyższe do badanej uchwały, stwierdzić należy, że ustalone w Załączniku nr 2: w pkt 1.2. tabeli nr 1 oraz w pkt 2.2. tabeli nr 2 opłaty nie uwzględniają ustawowych wymogów. W niniejszej sprawie trudno jest bowiem mówić o progresywnym narastaniu opłaty przez pierwsze trzy godziny postoju, do czego zobowiązuje art. 13b ust. 5 zdanie drugie u.d.p., skoro rada zdecydowała, że opłata za postój w Strefie Płatnego Parkowania Ogrody „od pierwszej do trzeciej godziny” wynosi 0,00 zł. Zauważyć należy, że ustalenie zerowej stawki opłaty za pierwszą godzinę postoju powoduje, że nie jest możliwe ustalenie opłat za kolejne godziny postoju w sposób progresywny. Ustalenie bowiem stawki opłaty za drugą godzinę postoju w wysokości większej niż 0,00 zł (choćby w wysokości 0,10 zł) zawsze powodować będzie, że progresja względem pierwszej godziny będzie przekraczać 20% opłaty za pierwszą godzinę postoju (20% zerowej opłaty zawsze wynosić będzie 0,00 zł). Taka sama zasada wystąpi w zakresie ustalenia stawki opłaty za trzecią godzinę postoju. Analiza przepisów uchwały prowadzi do wniosku, że taki zabieg legislacyjny był celowy (świadczy o tym przepis § 3 ust. 4 załącznika nr 3: "Opłacie (...) w SPP Ogrody, podlegają pojazdy parkujące dłużej niż trzy godziny liczone w sposób ciągły od pierwszego parkowania w SPP Ogrody, raz na dobę"), jednakże - jak już organ nadzoru stwierdził - stanowi to istotne naruszenie ww. przepisów u.d.p.

Ponadto, w konsekwencji powyższego, nie jest także spełniony warunek określony w zdaniu trzecim art. 13b ust. 5 u.d.p., z którego wynika, że stawka opłaty za czwartą i za kolejne godziny postoju nie może przekraczać opłaty za pierwszą godzinę postoju. W niniejszej sprawie stawka opłaty za czwartą i kolejne godziny postoju wynosi 5,00 zł, przy czym jeśli opłatę uiszcza „podatnik Miasta Poznania”, wynosi ona 4,00 zł. Tymczasem, jeżeli stawka opłaty za pierwszą godzinę postoju wynosi 0,00 zł, to stawka opłaty za czwartą godzinę i za kolejne również nie może przekraczać 0,00 zł.

W tym miejscu zasadnym jest wskazanie na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 stycznia 2014 r., I OSK 2306/13 (LEX nr 2119836), w uzasadnieniu którego Sąd wyjaśnił, że „Użycie przez ustawodawcę w cytowanym art. 13b ust. 5 zd. 2 ustawy o drogach publicznych pojęcia »uwzględnia się progresywne narastanie opłaty« oznacza obowiązek ustalenia wysokości opłat w stawce progresywnie narastającej. Ustawodawca odniósł przy tym to narastanie opłaty za drugą godzinę parkowania w stosunku do pierwszej godziny oraz za trzecią godzinę parkowania do drugiej godziny. Za kolejne godziny parkowania ustawodawca postanowił o ustalaniu ich w wysokości nieprzekraczającej stawki za pierwszą godzinę parkowania. Nakazane przez ustawodawcę zastosowanie progresywnego wzrostu wysokości opłaty dotyczy zatem opłaty za drugą i trzecią godzinę parkowania”.

Również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w prawomocnym wyroku z dnia 20 sierpnia 2020 r., III SA/Lu 70/20 (LEX nr 3058326) orzekł, że „jednoznaczna treść art. 13b ust. 5 ustawy o drogach publicznych, w szczególności zaś kateryczne sformułowanie »uwzględnia się«, nie pozostawia wątpliwości co do tego, że progresywne narastanie opłaty przez pierwsze trzy godziny parkowania, to jest jej wzrost w drugiej i trzeciej godzinie parkowania, stanowi obligatoryjny element uchwały”.

Ponadto organ nadzoru wskazuje na art. 13 ust. 1 pkt 1a u.d.p., z którego wynika, że korzystający z dróg publicznych są obowiązani do ponoszenia opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania. Również treść art. 13b ust. 1 u.d.p. nie budzi wątpliwości, że pobór przedmiotowej opłaty za postój pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania, w wyznaczonym miejscu, w określone dni robocze, w określonych godzinach lub całodobowo jest obligatoryjny („opłatę [...] pobiera się”). Zwolnienia od powyższego obowiązku zostały określone przez ustawodawcę w art. 13 ust. 3 i 5 u.d.p. Z kolei rada gminy, zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 13b ust. 4 pkt 2 u.d.p., „może wprowadzić opłaty abonamentowe lub zryczałtowane oraz zerową stawkę opłaty dla niektórych użytkowników drogi”.

Zatem, z powyższych regulacji u.d.p., jak również generalnej koncepcji wprowadzania stref płatnego parkowania wynika, że postój w obszarze objętym taką strefą wiąże się z obowiązkiem ponoszenia

odpłatności, a więc z ponoszeniem wydatku finansowego. Zasada odpłatności za parkowanie pojazdów na drogach w strefie płatnego parkowania (art. 13 ust. 1 pkt 1 u.d.p.) obowiązuje wszystkich użytkowników drogi, z wyjątkiem tych, którzy zostali z tego obowiązku wyraźnie zwolnieni przez ustawodawcę, jako kierujący pojazdami, enumeratywnie wymienionymi w art. 13 ust. 3 i 5 u.d.p., albo którzy na mocy przepisów prawa miejscowego, wydanych w oparciu o upoważnienie z art. 13b ust. 4 pkt 2 u.d.p., są objęci zerową stawką tej opłaty. Przepisy u.d.p. określają górne granice stawek opłaty, nie ustalając przy tym stawek minimalnych.

W świetle powyższego, Rada Miasta Poznania określając wysokość opłat, powinna mieć na względzie przede wszystkim cel i charakter wprowadzanych opłat.

Jak już wcześniej wskazano, 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 (art. 13b ust. 2 u.d.p.). Zaniechanie pobierania opłaty za pierwsze trzy godziny postoju w strefie płatnego parkowania nie służy natomiast celowi, jakim jest zwiększenie rotacji parkujących pojazdów na obszarach charakteryzujących się znacznym deficytem miejsc postojowych. Zgodnie z przytoczonymi powyżej regulacjami ustawowymi stwierdzić należy, że wprowadzenie zerowej stawki opłaty za pierwsze trzy godziny postoju (w konsekwencji także za czwartą i kolejne godziny postoju), czyni bezprzedmiotowym ustanawianie w ogóle strefy płatnego parkowania, tym bardziej, że z art. 13b ust. 3 u.d.p. wynika jedynie uprawnienie, a nie obowiązek ustalenia takiej strefy; stosownie do powołanego przepisu u.d.p., rada „może ustalić strefę płatnego parkowania”.

Konsekwencją stwierdzenia nieważności pkt 1.2 tabeli nr 1 oraz pkt 2.2. tabeli nr 2 w załączniku nr 2 do uchwały i § 3 ust. 4 załącznika nr 3 do uchwały, jest konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego przepisów § 5 uchwały w zakresie zwrotu: „, tabeli 1 pkt 1.2, tabeli 2 pkt 2.2 załącznika nr 2, § 3 ust. 4”.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru wskazuje, że Rada Miasta Poznania na gruncie badanej uchwały (i jej załączników nr 2 i 3) posługuje się określeniem: „opłata za parkowanie” pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania. Tymczasem w u.d.p. mowa jest o „opłacie za postój” pojazdów samochodów w takiej strefie (np. art. 13 ust. 1 pkt 1a, art. 13b ust. 1 i 4 u.d.p.). Należy podkreślić, że ustawodawca zrezygnował z określenia „opłata za parkowanie” pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania, wprowadzając stosowne zmiany w u.d.p. mocą art. 3 ustawy z dnia 23 października 2013 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym i niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1446). Omawiana nowelizacja weszła w życie z dniem 1 września 2014 r. i od tego czasu ustawodawca posługuje się określeniem „opłata za postój” pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania. Warto też zauważyć, że określenie „postój pojazdu” ma swoją definicję legalną i oznacza „unieruchomienie pojazdu niewynikające z warunków lub przepisów ruchu drogowego, trwające dłużej niż 1 minutę” - art. 2 pkt 30 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1251, ze zm.).

W tym miejscu organ nadzoru zwraca uwagę na zasadę konsekwencji terminologicznej zapisaną w § 9 w związku z § 143 „Zasad techniki prawodawczej” stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2026 r. poz. 300), zwanych dalej „ZTP”. Zgodnie z tą zasadą, w uchwale należy posługiwać się określeniami, które zostały użyte w ustawie podstawowej dla danej dziedziny spraw, w szczególności w ustawie określonej jako „kodeks” lub „prawo”. Zatem Rada Miasta Poznania, redagując przepisy uchwały w oparciu o upoważnienie zawarte w u.d.p., winna posługiwać się określeniami, które zostały użyte w tej ustawie. Posługując się określeniem „opłata za parkowanie”, zamiast - jak ustawodawca - „opłata za postój”, pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania, rada naruszyła regułę wynikającą z § 9 w związku z § 143 ZTP. Naruszenie to, w ocenie organu nadzoru, nie ma jednak charakteru istotnego, które skutkowałoby koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały. W tym zakresie - stosownie do dyspozycji art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym - organ nadzoru ogranicza się do wskazania, że uchwała została wydana z nieistotnym naruszeniem ww. przepisów ZTP.

W tym stanie rzeczy, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy 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.

wz. Wojewody Wielkopolskiego
Karolina Fabiś - Szulc
I Wicewojewoda Wielkopolski
(kwalifikowany podpis elektroniczny)

Otrzymują:

Rada Miasta Poznania

Prezydent Miasta Poznania