

# ODPIS



## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 21 marca 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Joanna Wojciechowska
Sędziowie	Sędzia WSA Patrycja Joanna Suwaj, Asesor WSA Joanna Świerzko-Bukowska (spr.)
Protokolant	starszy inspektor sądowy Aneta Ciesielska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 21 marca 2024 r.

sprawy ze skargi Marka Piotrowskiego

na uchwałę Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego

z dnia 8 marca 2023 r. nr XLI/477/23

w przedmiocie określenia wysokości opłaty za przeprowadzenie egzaminu państwowego na prawo jazdy albo egzaminu państwowego wymaganego do uzyskania pozwolenia na kierowanie tramwajem

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały,
- II. zasądza od Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego na rzecz skarżącego Marka Piotrowskiego kwotę 300 (trzysta) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.



Na oryginale właściwy/we podpis/y  
za zgodność z oryginałem  
St. Inspektor Sądowy

*Alicja Poznańska*

## Uzasadnienie

Marek Piotrowski (dalej: „skarżący”), reprezentowany przez uczestnika postępowania Ogólnopolską Izbę Gospodarczą Ośrodków Szkolenia Kierowców z siedzibą w Koszalinie (dalej: „uczestnik”) złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie na uchwałę nr XLI/477/23 Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 8 marca 2023 r. w sprawie określenia wysokości opłaty za przeprowadzenie egzaminu państwowego na prawo jazdy albo egzaminu państwowego wymaganego do uzyskania pozwolenia na kierowanie tramwajem (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2023 r. poz. 1902; dalej: „uchwała”) w zakresie opłat za egzaminy państwowe prowadzone pojazdem niepozostającym w dyspozycji Wojewódzkiego Ośrodka Ruchu Drogowego (dalej: „WORD”) z uwagi na brak właściwego uzasadnienia uchwały w tym względzie.

Skarżący podniósł, że zgodnie z art. 56a ust. 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2023 r. poz. 622 ze zm.; dalej: „u.k.p.”) w uchwale, o której mowa w ust. 1, uwzględnia się koszty rzeczowe i osobowe związane z przeprowadzaniem egzaminów państwowych. Tymczasem w zaskarżonej uchwale brak jest zróżnicowania kosztu za egzamin na prawo jazdy w sytuacji gdy jest on przeprowadzony z użyciem pojazdu WORD, i w sytuacji kiedy używa się pojazdu, będącego własnością innej osoby.

Interes prawny do zaskarżenia uchwały skarżący wywodził z faktu, uiszczenia opłaty za egzamin na prawo jazdy w kwocie zawyżonej, gdyż egzamin odbywał się pojazdem nienależącym do WORD.

W odpowiedzi na skargę, organ wniósł o jej odrzucenie lub o jej oddalenie. Organ wskazał, że według skarżącego i uczestnika faktyczne koszty rzeczowo-osobowe egzaminu prowadzonego pojazdami niebędącymi w dyspozycji WORD są niższe od kosztów przeprowadzanych przy użyciu pojazdów WORD. Skarżący argumentował, że ponosi podwójny koszt za przeprowadzenie egzaminu, gdyż płaci za egzamin w WORD oraz płaci za udostępnienie pojazdu przez ośrodek szkolenia kierowców. Według organu, skarżący nie wykazał istnienia interesu prawnego do zaskarżenia uchwały.

W ocenie organu, skarżący nie ma racji. Koszt egzaminu, wynikający z uchwały odzwierciedla koszty rzeczowe i osobowe zgodnie z art. 56a ust. 2 u.k.p. i różnicuje ten koszt w zależności od poszczególnych kategorii prawa jazdy. Gdyby ustawodawca

chciał różnicować koszt egzaminu z uwagi na prawo do dysponowania pojazdami to zawarłby w przepisach u.p.k. stosowne regulacje. Organ wskazał, że na podstawie art. 56 ust. 4 u.p.k. osoby niepełnosprawne mogą przystąpić do egzaminu pojazdem, który jest przystosowany do ich schorzenia i do nich należy oraz że są zwolnione z obowiązku uiszczenia opłaty za egzamin. Jest to zatem przepis różnicujący obowiązek ponoszenia opłat za egzamin.

W piśmie z dnia 18 marca 2024 r. organ podtrzymał swoje stanowisko w sprawie i wskazał, że w uchwale przyjęto maksymalne stawki opłat za przeprowadzenie egzaminów w poszczególnych kategoriach prawa jazdy. Koszty te zostały uśrednione dla całego województwa, a przyjęte stawki są zgodne z art. 119 ustawy Prawo o ruchu drogowym, tj. modelem finansowania ośrodków ruchu drogowego na zasadzie samofinansowania. Gdyby organ zobowiązany był do uwzględnienia wyłącznie rzeczywistego kosztu egzaminu, czy rzeczywistego kosztu egzaminów dla poszczególnych kategorii prawa jazdy, a nie ogólnych (uśrednionych) kosztów przeprowadzenia egzaminów dla całego województwa, wówczas opłata egzaminacyjna praktycznie dla każdego indywidualnego egzaminu byłaby inna, zaś generalne i abstrakcyjne ujęcie stawki w uchwale byłoby wyjątkowo trudne lub wręcz niemożliwe. Taka opłata musiałaby każdorazowo zostać skalkulowana i uzależniona od wielu czynników. Według organu, w sytuacji gdy egzamin odbywa się pojazdem pozostającym poza dyspozycją WORD, koszty osobowe jak i rzeczowe związane z przeprowadzeniem egzaminu dla WORD pozostają nadal na tym samym poziomie, gdyż koszt utrzymania pojazdów WORD nadal istnieje i nie ulega zmniejszeniu. W przypadku gdy egzamin przeprowadza się pojazdem nie będącym w dyspozycji WORD, koszt egzaminu dla WORD jest wyższy, bowiem związany jest z przeprowadzeniem dodatkowych czynności np. sprawdzenia stanu technicznego i wyposażenia pojazdu. Koszty ponoszone przez ośrodek szkolenia kierowców takie jak np. koszty obsługi technicznej pojazdów, opłat leasingu, ubezpieczenia, amortyzacji, należą do kosztów działalności gospodarczej prowadzonej przez ośrodek szkolenia kierowców i nie mają wpływu na wysokość kosztów za przeprowadzenie egzaminu na prawo jazdy. Organ wyjaśnił również, że przepisy u.p.k. nie uwzględniają możliwości ustalenia stawki za egzamin prawa jazdy kategorii B z symbolem 96 w sposób wyższy niż dla kategorii B, gdyż uprawnienie B96 jest jedynie rozszerzeniem kategorii B, a nie osobną kategorią prawa jazdy.

W piśmie z 20 marca 2024 r. uczestnik postępowania podtrzymał swoje stanowisko w sprawie i wskazał, że nie kwestionuje faktu ponoszenia przez WORD kosztów utrzymania pojazdów należących do niego. Uczestnik uważa jednak, że koszt za egzamin na prawo jazdy winien być zróżnicowany w zależności od tego czy pojazd, którym przeprowadza się egzamin należy do WORD, czy też należy do innej osoby.

Na rozprawie w dniu 21 marca 2024 r. uczestnik postępowania w imieniu skarżącego podtrzymał skargę i wskazał, że w uchwale nie przeprowadzono rzetelnej kalkulacji kosztów rzeczowych i osobowych, gdyby tak było koszt za egzamin na prawo jazdy przeprowadzony pojazdem należącym do WORD różniłby się od kosztu egzaminu przeprowadzonego pojazdem należącym do innej osoby. Pełnomocnik organu podtrzymał swoje stanowisko i wskazał, że wysokość opłat za egzamin na prawo jazdy to ryczałt i nie ma podstaw do różnicowania tej opłaty w zależności od własności pojazdu, na którym przeprowadza się egzamin.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie wskazał co następuje.

Stosownie do art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2022 r., poz. 2492 ze zm.) w związku z art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm., dalej: „p.p.s.a.”), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sąd nie może opierać tej kontroli na kryterium słuszności lub sprawiedliwości społecznej. Ponadto, zgodnie z treścią art. 134 § 1 p.p.s.a., sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, z zastrzeżeniem art. 57a. Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie m.in. w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a.). Uchwała organu jednostki samorządu terytorialnego jest zgodna z prawem, jeżeli jest zgodna z przepisami prawa. Stwierdzenie nieważności uchwały przez sąd następuje tylko w przypadku istotnego naruszenia prawa zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a.

W literaturze przyjmuje się, że podstawą do wyeliminowania z obrotu prawnego takiego aktu powinno być każde istotne naruszenie prawa, bez względu na jego ustrojowoprawny, materialnoprawny lub procesowoprawny charakter. Akt organu jednostki samorządu terytorialnego jest natomiast zgodny z prawem, jeżeli jest zgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz z ustawami.

Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

Wskazać należy, że ocena legalności poszczególnych przepisów uchwały dotyczący zakresu kontroli przez sądy administracyjne postanowień aktów prawa miejscowego przez stwierdzenie nieważności uchwały przez sąd następuje tylko w przypadku istotnego naruszenia prawa, zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić tylko wówczas, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonymi przepisami prawa ustrojowego, materialnego, czy procedury podejmowania aktów. Sprzeczność ta musi być oczywista i bezpośrednia oraz wynikać wprost z treści danego przepisu.

Z zaskarżonej uchwały wynika, że została ona podjęta przez organ na podstawie art. 56a u.p.k.

W § 1 uchwały podano, że opłata za przeprowadzenie na obszarze województwa zachodniopomorskiego egzaminu państwowego na prawo jazdy albo egzaminu państwowego wymaganego do uzyskania pozwolenia na kierowanie tramwajem wynosi:

- 1) za przeprowadzenie części teoretycznej egzaminu – 50 zł;
- 2) za przeprowadzenie części praktycznej egzaminu, w zakresie uprawnień prawa jazdy kategorii:
  - a) AM, A1, A2, A, B1, B, C1, D1 lub T albo uprawnienia do kierowania tramwajem – 200 zł,
  - b) B+E, C1+E, C, C+E, D, D+E lub D1+E – 250 zł;
- 3) za przeprowadzenie części praktycznej egzaminu dla osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami w zakresie wskazanym w art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami – w wysokości określonej w pkt 2 lit. a.

W § 2 uchwały wskazano, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego.

Zdaniem Sądu, skarżący w wystarczający sposób wykazał swój interes prawny do zaskarżenia uchwały. Wyjaśnił, że wiąże go z poniesieniem opłaty za egzamin za prawo jazdy w wysokości nadmiernej w związku użyciem pojazdu nienależącego do WORD.

Egzamin państwowy jest organizowany przez wojewódzki ośrodek ruchu drogowego (art. 56 ust. 1 u.p.k.). Egzamin państwowy jest przeprowadzany za opłatą, która stanowi dochód wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego (art. 56 ust. 3 u.p.k.).

Zgodnie z art. 56a ust. 1 u.p.k., wysokość opłaty za przeprowadzenie egzaminu państwowego określa sejmik województwa, w drodze uchwały będącej aktem prawa miejscowego, przy czym wysokość opłaty za przeprowadzenie części teoretycznej egzaminu w zakresie uprawnień każdej kategorii prawa jazdy nie może przekroczyć 50 zł, a za przeprowadzenie części praktycznej:

- 1) 200 zł w zakresie uprawnień prawa jazdy kategorii AM, A1, A2, A, B1, B, C1, D1 lub T albo uprawnienia do kierowania tramwajem;
- 2) 250 zł w zakresie uprawnień prawa jazdy kategorii B+E, C1+E, C, C+E, D, D+E lub D1+E.

Stosownie do art. 56a ust. 2 u.p.k., w uchwale, o której mowa w ust. 1, uwzględnia się koszty rzeczowe i osobowe związane z przeprowadzaniem egzaminów państwowych.

Bezsporne jest, że uchwała w przedmiocie wysokości opłat za przeprowadzenie egzaminu na prawo jazdy jest aktem prawa miejscowego, na którą służy prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a.

Spór w sprawie dotyczy czy wysokość opłaty za egzamin na prawo jazdy, na którą składają się uśrednione koszty rzeczowe i osobowe dla danego województwa z art. 56a ust. 2 u.p.k. ma charakter ryczałtowy, czy też wysokość tych opłat winna być zróżnicowana przez uwzględnienie rzeczywistych kosztów przeprowadzenia egzaminu, które skarżący wiąże z przeprowadzeniem egzaminu z użyciem pojazdu nienależącego do WORD.

W ocenie Sądu, skoro na podstawie art. 56a ust. 1 u.p.k. wysokość opłat za egzamin na prawo jazdy określono przez podanie maksymalnej ich wysokości to wyklucza to przyjęcie stanowiska organu, że wysokość tych stawek ma charakter ryczałtowy. Gdyby było to tak jak uważa organ to wysokość opłat za egzamin byłaby

sztynno określona przez ustawodawcę. Użycie sformułowania, że „wysokość opłaty za przeprowadzenie części teoretycznej egzaminu w zakresie uprawnień każdej kategorii prawa jazdy nie może przekroczyć 50 zł, a za przeprowadzenie części praktycznej: 1) 200 zł w zakresie uprawnień prawa jazdy kategorii AM, A1, A2, A, B1, B, C1, D1 lub T albo uprawnienia do kierowania tramwajem; 2) 250 zł w zakresie uprawnień prawa jazdy kategorii B+E, C1+E, C, C+E, D, D+E lub D1+E” wskazuje, że organ może ww. opłatę ustalić w niższej wysokości niż wskazana w art. 56a ust. 1 u.p.k. Organ, ustalając wysokość opłaty za egzamin zobowiązany jest na podstawie art. 56a ust. 2 u.p.k. do uwzględnienia kosztów rzeczowych i osobowych związanych z przeprowadzaniem egzaminów. W ocenie Sądu, w ww. przepisie chodzi o koszty rzeczywiste związane z przeprowadzeniem egzaminu. Ustalenie wysokości opłat za egzamin z uwzględnieniem rzeczywistych kosztów przeprowadzenia egzaminu jest obowiązkiem organu, wynikającym wprost z art. 56a ust. 2 u.p.k.

Egzamin państwowy jest przeprowadzany w celu sprawdzenia kwalifikacji osoby egzaminowanej (art. 51 u.p.k.). Składa się on z części teoretycznej i praktycznej. Część praktyczna przeprowadzana przy użyciu odpowiedniego do uprawnienia pojazdu (art. 51 ust. 2 pkt 2 u.p.k.). Praktyczna część egzaminu państwowego w zakresie uzyskiwania uprawnienia do kierowania motorowerem lub pojazdami silnikowymi jest prowadzona pojazdem pozostającym w dyspozycji wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego (art. 53 ust. 1 u.p.k.). Ustawodawca, dopuścił też w art. 53 ust. 4 u.p.k. możliwość przeprowadzenia egzaminu pojazdami nienależącymi do WORD, tj.:

- pojazdami, o których mowa w art. 54 ust. 5 u.p.k. - pojazdem należącym do osoby niepełnosprawnej, przystosowanym do rodzaju jej schorzenia oraz pojazdem bez pedału sprzęgła,
- pojazdami, którymi prowadzi się egzamin w zakresie uprawnień prawa jazdy kategorii B1, C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D lub D+E.

W ocenie Sądu, możliwe jest zatem dokonanie zróżnicowania wysokości opłaty w zależności czy egzamin przeprowadzany jest przy użyciu pojazdu WORD, czy też pojazdu należącego do innego podmiotu. O tym, że ustawodawca dopuścił możliwość przeprowadzenia egzaminu pojazdem nienależącym do WORD świadczy wprost art. 53 ust. 4 u.p.k.

W ocenie Sądu, okoliczność, że osoba przystępująca do egzaminu na prawo jazdy kategorii AM, A1, A2, A, B lub B+E może złożyć wniosek o przeprowadzenie

egzaminu wskazanym pojazdem ośrodka szkolenia kierowców, który prowadził jej szkolenie na podstawie art. 53 ust. 4a u.p.k. i ponieść z tego tytułu koszt należy traktować jako jej uprawnienie, a nie jako przesłankę determinującą możliwość zróżnicowania wysokości opłaty za egzamin.

Jak wyżej wskazano, możliwość zróżnicowania wysokości opłaty za egzamin na prawo jazdy związana jest wyłączenie z kosztami rzeczowymi i osobowymi poniesionymi na przeprowadzenie egzaminu.

Zdaniem Sądu, organ ustalając wysokość opłat za egzaminy na prawo jazdy winien przeprowadzić kalkulację kosztów, wynikających z art. 56a ust. 2 u.p.k. Powyższa kalkulacja powinna być zawarta czy w uzasadnieniu do uchwały, czy też w odrębnych dokumentach powiązanych z procesem jej uchwalenia, by możliwe było prześledzenie przesłanek, jakimi kierował się organ przyjmując wysokość opłat za egzamin na prawo jazdy w danej wysokości. W ocenie Sądu, nie jest wykluczona sytuacja, że analiza kosztów związana z przeprowadzeniem egzaminu pojazdem należącym do WORD i pojazdem, który jest w dyspozycji innego podmiotu byłaby identyczna, jednakże organ winien to poprzeć stosownymi wyliczeniami. W niniejszej sprawie uzasadnienie uchwały jest ogólnikowe. Organ odwołał się do wzrostu wynagrodzeń, amortyzacji, cen i danin publicznych, które przekładają się na zwiększenie kosztów rzeczowych i osobowych, obejmujących koszt egzaminów. Według organu, wzrost kosztów rzeczowych i osobowych obejmujący organizację i przeprowadzenie egzaminów oraz wieloletni brak waloryzacji opłat za przeprowadzenie egzaminów doprowadził do ograniczenia inwestycji w WORD do niezbędnego minimum. Dodatkowo w związku epidemią COVID-19 WORD poniosły dodatkowe koszty dezynfekcji pomieszczeń i pojazdów oraz utrzymania bezpieczeństwa zatrudnionych i zdających. Organ wskazał, że wysokość opłat za przeprowadzenie egzaminów uwzględnia wyżej wskazane koszty rzeczowe i osobowe (k. 4 akt administracyjnych).

Wskazać należy, że w innych województwach, choć podjęto uchwały o zbliżonej treści to uzasadnienia tych uchwał obejmują sposób kalkulacji kosztów rzeczowych i osobowych, np.:

- uzasadnienie do uchwały nr XLIX/688/2023 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 27 lutego 2023 r. w sprawie wysokości opłat za przeprowadzenie egzaminu państwowego na prawo jazdy (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 2023 r. poz. 1256, <https://edziennik.bialystok.uw.gov.pl/legalact/2023/1256/>);



- uzasadnienie do uchwały nr XLV/683/2023 Sejmiku Województwa Lubelskiego z dnia 27 lutego 2023 r. w sprawie określenia wysokości opłat za przeprowadzenie egzaminu państwowego na prawo jazdy w województwie lubelskim (<https://promocja.lubelskie.pl/wp-content/uploads/2023/01/Uzasadnienie-do-uchwa%C5%82y-Sejmiku-Wojew%C3%B3dztwa-Lubelskiego-w-sprawie-okre%C5%9Blenia-wysoko%C5%9Bci-op%C5%82at-za-przeprowadzenie-egzaminu-pa%C5%84stwowego-na-prawo-jazdy-w-wojew%C3%B3dztwie-lubelskim.pdf>);
- uzasadnienie do uchwały nr 34/23 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 28 lutego 2023 r. w sprawie wysokości opłaty za przeprowadzenie egzaminu państwowego wymaganego do uzyskania prawa jazdy odpowiedniej kategorii (<https://mazovia.pl/pl/bip/sejmik/uchwały-sejmiku/rejestr-uchwał-sejmiku/uchwała-3423-sejmiku-województwa-mazowieckiego-z-dnia-2023-02-28.html>).

Zdaniem Sądu, podejmując zaskarżoną uchwałę organ nie wywiązał się z obowiązku nałożonego na niego w art. 56a ust. 2 u.p.k., czego konsekwencją było stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.

O kosztach orzeczono na podstawie art. 200 p.p.s.a.



Na oryginale właściwy/wę podpis/y  
za zgodność z oryginałem  
St. Inspektor Sądowy

*Alicja Poznańska*