



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 8 stycznia 2025 r.

Poz. 217

ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE NP-III.4131.1.419.2024.2

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 27 grudnia 2024 r

Na podstawie art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2024 r. poz. 566)

orzekam

nieważność § 2 uchwały nr VII/155/24 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 25 listopada 2024 r. w sprawie wysokości opłat za przeprowadzenie egzaminu państwowego na prawo jazdy lub pozwolenia na kierowanie tramwajem kandydatów na kierowców i kierowców w województwie wielkopolskim - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 25 listopada 2024 r. Sejmik Województwa Wielkopolskiego uchwałą nr VII/155/24 ustalił wysokość opłat za przeprowadzenie egzaminu państwowego na prawo jazdy lub pozwolenia na kierowanie tramwajem kandydatów na kierowców i kierowców w województwie wielkopolskim.

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 pkt 20 i art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 566) oraz art. 56a i art. 56b ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (t.j. z 2024 r. poz. 1210)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 27 listopada 2024 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 ze 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).

W myśl art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Stosownie do przepisu art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2024 r. poz. 566) na podstawie tej ustawy oraz na podstawie upoważnień udzielonych w innych ustawach i w ich granicach sejmik województwa stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze województwa lub jego części. Przepis ten upoważnia sejmik województwa do wydawania aktów prawa miejscowego, których zadaniem jest wykonanie upoważnienia zawartego w ustawie szczególnej, w granicach i zakresie przedmiotowym w nim określonym, z uwzględnieniem specyfiki i potrzeb danego województwa.

Stosownie do art. 56a ust. 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1210 ze zm.) - zwanej dalej "u.k.p." - 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.

Równocześnie wolą ustawodawcy w ww. ustawie uwzględnia się koszty rzeczowe i osobowe związane z przeprowadzaniem egzaminów państwowych (art. 56a ust. 2 u.k.p.). Zgodnie zaś z art. 56b u.k.p. maksymalne stawki opłat określone w ustawie ulegają corocznie zmianie na następny rok kalendarzowy w stopniu odpowiadającym średniorocznemu wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, ogłaszanemu przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Opłata za egzamin państwowy stanowi dochód wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego (art. 56 ust. 3 u.k.p.).

Niewątpliwie uchwała w sprawie wysokości opłat za przeprowadzenie egzaminu państwowego na prawo jazdy lub pozwolenia na kierowanie tramwajem kandydatów na kierowców i kierowców, podejmowana na podstawie art. 56a ust. 1 u.k.p. stanowi akt prawa miejscowego. Przedmiotowa uchwała odnosi się bowiem do niezindywidualizowanego podmiotu i nie ma skonkretyzowanego lecz abstrakcyjny przedmiot. Organ uchwałodawczy nie może zatem zamieszczać w tej uchwale zapisów wykraczających poza materię, którą przekazał mu ustawodawca. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie ustawowe należy uznać za naruszenie normy upoważniającej i zarazem naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Tego rodzaju naruszenie należy ocenić jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością wadliwego przepisu prawa miejscowego.

W § 2 ust. 1 przedmiotowej uchwały Sejmik Województwa Wielkopolskiego postanowił, iż "W przypadku gdy osoba egzaminowana, nie później niż na 2 dni robocze przed planowanym egzaminem państwowym na prawo jazdy lub pozwolenia na kierowanie tramwajem, poinformowała ośrodek ruchu drogowego, w formie pisemnej, że nie stawi się na egzamin w wyznaczonym terminie, opłata pobrana odpowiednio za część teoretyczną, część praktyczną lub całość egzaminu państwowego podlega:

- a) zaliczeniu na poczet odpowiedniej części egzaminu państwowego na prawo jazdy lub całości egzaminu państwowego przeprowadzonego w innym terminie albo,
- b) zwrotowi na wniosek osoby egzaminowanej".

Równocześnie w § 2 ust. 2 przedmiotowej uchwały postanowiono, że "W przypadku gdy osoba egzaminowana, mając wyznaczony termin części praktycznej egzaminu państwowego na prawo jazdy lub pozwolenia na kierowanie tramwajem, nie uzyskała pozytywnego wyniku z części teoretycznej egzaminu państwowego, opłata pobrana za część praktyczną podlega:

- a) zaliczeniu na poczet tej części egzaminu państwowego w innym terminie albo,
- b) zwrotowi na wniosek osoby egzaminowanej".

Natomiast w przypadku złożenia przez osobę egzaminowaną wniosku o zwrot ww. opłaty, opłatę zwraca się, pomniejszając jej wysokość o koszty zwrotu tej opłaty, nie więcej jednak niż 10% tej opłaty (§ 2 ust. 3 przedmiotowej uchwały).

Tymczasem w § 11 ust. 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 24 listopada 2023 r. w sprawie egzaminowania osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, szkolenia, egzaminowania i uzyskiwania uprawnień przez egzaminatorów oraz wzorów dokumentów stosowanych w tych sprawach (Dz. U. z 2023 r. poz. 2659) ustawodawca wskazał, że jeżeli osoba egzaminowana uzyskała negatywny wynik części teoretycznej lub praktycznej egzaminu albo nie przystąpiła do egzaminu w wyznaczonym terminie, ośrodek egzaminowania na jej wniosek wyznacza kolejny termin egzaminu po uiszczeniu opłaty za egzamin. Osobie takiej wskazuje się pierwszy wolny termin egzaminu. Dodatkowo w § 11 ust. 6 ww. rozporządzenia ustawodawca postanowił, że osoba egzaminowana, nie później niż na 2 dni robocze przed planowanym egzaminem, informuje w formie pisemnej ośrodek egzaminowania, że nie stawi się na egzamin w wyznaczonym terminie. Dopuszcza się przesłanie powyższej informacji środkami komunikacji

elektronicznej, z wykorzystaniem rozwiązań teleinformatycznych udostępnianych przez ośrodek egzaminowania lub jako dokument elektroniczny opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym. W przypadku zaistnienia ww. okoliczności ośrodek egzaminowania wyznacza kolejny termin egzaminu (§ 11 ust. 7 ww. rozporządzenia). Przedmiotowe rozporządzenie reguluje kwestie dotyczące należnej opłaty za egzamin państwowy na prawo jazdy lub pozwolenie na kierowanie tramwajem kandydatów na kierowców i kierowców także w innych sytuacjach, w których egzamin nie został przeprowadzony (np. w § 15 ust. 2, § 16 ust. 5, § 33 pkt 1 ww. rozporządzenia). W konsekwencji przyjąć należy, że delegacja zawarta w art. 56a i art. 56b u.k.p. obejmuje uprawnienie sejmiku województwa do ustalenia w drodze uchwały wyłącznie wysokości opłaty za przeprowadzenie egzaminu państwowego. Problematykę rozliczenia "niewykorzystanej" opłaty za egzamin państwowy na prawo jazdy lub uprawnienia do kierowania tramwajem uregulował bowiem sam ustawodawca w ww. rozporządzeniu.

Jak już wskazano akt normatywny wydany z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego lub niewypełniający tego upoważnienia w całości nie spełnia konstytucyjnych przesłanek legalności aktu wykonawczego i jako taki jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP, ponieważ nie może funkcjonować w obrocie akt prawny o charakterze podustawowym, sprzeczny z przepisami ustawowymi (por. wyrok TK z 10 lipca 2001 r., P 4/00, OTK 2001, nr 5, poz. 126). Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu uprawnienie powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje. Również za istotne naruszenie prawa należy traktować modyfikację przepisów aktów wyższego rzędu (w niniejszej sprawie przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 24 listopada 2023 r. w sprawie egzaminowania osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, szkolenia, egzaminowania i uzyskiwania uprawnień przez egzaminatorów oraz wzorów dokumentów stosowanych w tych sprawach).

Podkreślić należy, iż normy upoważniające powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. W judykaturze zakazuje się bowiem dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (por. wyroki WSA we Wrocławiu z 24 lutego 2010 r., IV SA/Wr 593/09; w Olsztynie z 7 marca 2019 r., II SA/Ol 91/19, CBOSA).

Biorąc powyższe pod uwagę należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 82a ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, 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:

Sejmik Województwa Wielkopolskiego
Zarząd Województwa Wielkopolskiego