



Warszawa, 13-07-2023 r.

**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

**Marcin Wiącek**

**V.511.426.2022.ŁK**

**Wojewódzki Sąd Administracyjny** [REDACTED]

**via ePUAP**

Skarżąca: [REDACTED]  
[REDACTED]

Organ: **Samorządowe Kolegium Odwoławcze w**  
[REDACTED]

Uczestnik: **Rzecznik Praw Obywatelskich**

/RPO/SkrytkaESP

[REDACTED]

Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich

Działając na podstawie art. 8 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 259 ze zm.) oraz art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1058), zgłaszam udział w postępowaniu ze skargi [REDACTED] [REDACTED] na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego [REDACTED] w przedmiocie uchylecia, po wznowieniu postępowania decyzji o wydaniu prawa jazdy i odmowy wydania prawa jazdy, wnosząc o:

uchylenie w całości zarówno zaskarżonej decyzji, jak i decyzji organu pierwszej instancji, jako wydanych przedwcześnie, z mającym wpływ na wynik sprawy naruszeniem:

- 1) art. 149 § 2 i art. 151 § 1 pkt 2 Kodeksu postępowania administracyjnego poprzez faktyczne zaniechanie przeprowadzenia postępowania co do istoty sprawy oraz ograniczenie się do oceny legalności pierwotnie wydanej w sprawie decyzji;
- 2) art. 64 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego w zw. z § 10 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 24 lutego 2016 r. w sprawie wydawania dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami (Dz.U. z poz. 231 ze zm.) w zw. z wynikającą z art. 7 tej ustawy zasadą uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli oraz zasadą zaufania wynikającą z art. 8 Kodeksu postępowania administracyjnego, prawa unijnego oraz art. 2 Konstytucji RP, wobec niepoprzedzenia ich wydania wezwaniem do wylegitymowania się przez skarżącą, w odpowiednim terminie, spełnieniem przesłanki do wydania prawa jazdy, o której mowa w art. 11 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (aktualny t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 622 ze zm.).

Jednocześnie oświadczam, że nie wyrażam sprzeciwu wobec ewentualnego rozpatrzenia niniejszej sprawy na posiedzeniu niejawnym.

#### Uzasadnienie

1. Kwestionowaną w niniejszej sprawie decyzją, Samorządowe Kolegium Odwoławcze ██████████ utrzymało w mocy – wydaną po wznowieniu postępowania – decyzję organu pierwszej instancji uchylającą pierwotnie rozstrzygającą sprawę decyzję o wydaniu skarżącej prawa jazdy i odmawiającą jego wydania. Postępowanie w niniejszej sprawie zostało wznowione w związku z prawomocnym wyrokiem Sądu Rejonowego ██████████ z 29 sierpnia 2018 r., ██████████ mocą którego skazano właściciela szkoły nauki jazdy, w której szkolenie odbywała skarżąca za czyn art. 271 § 1 i 3 Kodeksu karnego w zw. z art. 12 Kodeksu karnego polegający na poświadczeniu w prowadzonej dokumentacji nieprawdy co do odbycia szkolenia w wymaganym prawem zakresie. Organy obu instancji zgodnie uznały, że wskazany fałsz w dokumentacji wypełnia przesłankę z art. 145 § 1 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, przez co niezbędne było uchylenie uprzednio wydanej

decyzji o wydaniu skarżącej prawa jazdy. Jednocześnie, rozstrzygające meritum sprawy (wydanie prawa jazdy) stwierdziły, że przedłożona przez skarżącą dokumentacja została „negatywnie zweryfikowana”, co w świetle § 10 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 24 lutego 2016 r. w sprawie wydawania dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami (Dz.U. z poz. 231 ze zm. – dalej jako „rozporządzenie z dnia 24 lutego 2016 r.”) obligowało do odmowy wydania prawa jazdy. Skargę na decyzję Kolegium wywiodła Paulina Kakowska. Z przedstawionych na wstępie, a rozwiniętych poniżej względów, Rzecznik uważa ją za uzasadnioną.

2. Artykuł 11 ust. 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 622 ze zm. – dalej jako „u.k.p.”) określa przesłanki wydania prawa jazdy, tj. dokumentu potwierdzającego uprawnienia do prowadzenia pojazdów mechanicznych (art. 5 ust. 1 u.k.p.). Obejmują one: osiągnięcie odpowiedniego wieku do kierowania pojazdem danej kategorii (pkt 1), uzyskanie orzeczenia lekarskiego/psychologicznego potwierdzającego brak przeciwwskazań do kierowania pojazdami (pkt 2), odbycie wymaganego szkolenia (pkt 3), zdanie egzaminu państwowego (pkt 4), oświadczenie o rezydencji na terytorium RP (pkt 5), oświadczenie o braku przeciwwskazań prawnych ((m.in. brak orzeczenia wobec danej osoby zakazu prowadzenia pojazdów) wydania prawa jazdy (pkt 6). Zgodnie z art. 10 ust. 1 u.k.p. prawo jazdy jest wydawane przez starostę w drodze decyzji administracyjnej, przy czym decyzja ta ma charakter związany („prawo jazdy wydaje się” – art. 11 ust. 1 in princ. u.k.p.). Szczegółową procedurę wydawania prawa jazdy określa – wydane na podstawie art. 20 ust. 1 pkt 2 u.k.p. – rozporządzenie z dnia 24 lutego 2016 r. Paragraf 10 tegoż rozporządzenia przewiduje, że przed wydaniem decyzji w sprawie wydania prawa jazdy, organ dokonuje „weryfikacji złożonych dokumentów” (obejmującej m.in. spełnienie przesłanek określonych w ustawie do wydania prawa jazdy - § 10 ust. 1 pkt 2 lit. b). Negatywna weryfikacja złożonych dokumentów skutkuje odmową wydania prawa jazdy (§ 10 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia). Co istotne, **obowiązkiem organu wydającego prawo jazdy pozostaje – „w przypadku braków w dokumentacji” – wezwanie osoby, której dokumenty dotyczą do ich uzupełnienia w trybie art. 64 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego** (§ 10 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia). Na gruncie niniejszej sprawy, organy się z tego obowiązku nie wywiązały, co rzutuje na legalność wydanych w niniejszej sprawie rozstrzygnięć.

3. Niniejsze postępowanie toczy się w trybie wznowieniowym. Oznacza to, że w przypadku stwierdzenia przez prowadzący je organ ziszczenia się którejś z przesłanek wznowienia postępowania (do takiego przekonania na gruncie niniejszej sprawy doszły organy obu instancji), a jednocześnie w razie niezrealizowania okoliczności wskazanych w art. 146 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, zasadą jest uchylenie pierwotnie wydanej decyzji i ponowne rozstrzygnięcie o istocie sprawy (art. 151 § 1 pkt 2 Kodeksu postępowania administracyjnego). Podkreślić w tym miejscu należy, że rozstrzygnięcie o istocie sprawy obejmuje stan faktyczny i prawny istniejący w dacie wydawania orzeczenia po wznowieniu postępowania. W przeciwnym wypadku należałoby przyjąć, że postępowanie wznowione ogranicza się wyłącznie do oceny wpływu przyczyny wznowienia na prawidłowość wydanej wcześniej decyzji ostatecznej (tak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z 12 stycznia 2023 r., sygn. III SA/Gd 697/22). Orzekając w trybie art. 151 § 1 pkt 2 Kodeksu postępowania administracyjnego, **postępowanie przeprowadza się na nowo**, uwzględniając **aktualny stan faktyczny** i prawny (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 21 września 2021 r., sygn. II SA/Kr 793/20<sup>1</sup>). Odstępstwo od tej zasady mogłoby mieć potencjalnie miejsce w przypadku decyzji deklaratoryjnych (tak Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 4 grudnia 2020 r., sygn. I OSK 1859/20), jednak decyzja w przedmiocie wydania prawa jazdy ma charakter konstytutywny (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 stycznia 2016 r., sygn. I OSK 984/14 i I OSK 936/14).
4. Z uwagi na wskazany wyżej charakter postępowania wznowieniowego, obowiązkiem orzekających w sprawie organów było przeprowadzenie pełnego postępowania administracyjnego z uwzględnieniem wszystkich jego zasad. W opinii Rzecznika, temu obowiązkowi one jednak nie sprostały, ograniczając się de facto do kontroli zgodności z prawem pierwotnie wydanej w sprawie decyzji, a stwierdzając, że była ona wadliwa, niejako „automatycznie” rozstrzygnęły o odmowie wydania prawa jazdy, nie podejmując szczegółowej analizy „braków” w dokumentacji skarżącej, **a nade wszystko – nie wzywając jej do ich uzupełnienia w odpowiednim do okoliczności sprawy terminie – jak tego wymaga § 10 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia z dnia 24 lutego 2016 r.**

---

<sup>1</sup> To i dalsze przywoływane orzeczenia sądów administracyjnych opubl. w CBOSA.

5. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, w realiach niniejszej sprawy, o ile – w związku z wskazanym wyżej wyrokiem Sądu Rejonowego [REDAKTOWANE] – potwierdzone zostałyby braki w dokumentacji niezbędnej do orzeczenia o wydaniu prawa jazdy, rolą organów było precyzyjne określenie ich zakresu oraz wezwanie skarżącej do uzupełnienia tak skonkretyzowanych braków, stosownie do art. 64 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego w zw. z § 10 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia z dnia 24 lutego 2016 r. Tego rodzaju model postępowania jest akceptowany w orzecznictwie sądowoadministracyjnym (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 10 maja 2019 r., sygn. II SA/Sz 74/19 i z 20 maja 2021 r., sygn. II SA/Sz 130/21). Rozstrzygnięcie meritum sprawy bez wymaganego prawem wezwania do uzupełnienia braków podania kwalifikowane przy tym bywa w orzecznictwie jako nie tylko istotne naruszenie przepisów postępowania, ale wręcz wada skutkująca nieważnością wydanego w omawianych warunkach rozstrzygnięcia (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 kwietnia 2020 r., sygn. I OSK 807/19).
6. Sposób załatwienia niniejszej sprawy ocenić należy szczególnie negatywnie wzięwszy pod uwagę okoliczności, w jakich doszło do wydania pierwotnej decyzji w sprawie oraz upływ czasu pomiędzy jej wydaniem a ponownym orzekaniem w trybie wznowienia postępowania. W stanie faktycznym sprawy, źródłem potencjalnych braków w szkoleniu skarżącej pozostają nieprawidłowości, jakich dopuścił się ośrodek szkolenia kierowców, którego właściciel został skazany za poświadczenie nieprawdy w dokumentacji ośrodka. Należy podkreślić, że działalność w zakresie prowadzenia ośrodka szkolenia kierowców jest działalnością regulowaną, podlegającą wpisowi do stosownego rejestru (art. 28 ust. 1 u.k.p.), nad którą nadzór, „w zakresie zgodności prowadzenia szkolenia osób ubiegających się o uzyskanie uprawnień do kierowania motorowerem lub pojazdami silnikowymi [...] z wymaganiami określonymi w przepisach ustawy” sprawować winien starosta. Na gruncie niniejszej sprawy uprawnione jest twierdzenie, że skarżąca mogła pozostawać w związku z tym w usprawiedliwionym przekonaniu, że szkolenie które odbywała spełnia wszelkie wymogi wynikające z przepisów powszechnie obowiązującego prawa.
7. Zgodnie z art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego, w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając

na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. W doktrynie wskazuje się, że wynikająca z przytoczonej jednostki redakcyjnej Kodeksu zasada uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli pozwala organowi na dokonywanie korekty w treści rozstrzygnięcia, jakie zapada na zasadzie uznania administracyjnego, w warunkach luzu decyzyjnego organu, ale już nie w przypadku, gdy wydawana decyzja jest decyzją związaną<sup>2</sup>. Podkreślić jednak należy, że nawet jeżeli efektem prowadzonego postępowania jest decyzja związana, brak jest przeszkód do stosowania zasady uwzględniania słusznego interesu obywateli na etapie poprzedzającym wydanie decyzji, skoro jej przestrzeganie jest obowiązkiem organu „w toku [całego] postępowania”. W niniejszej sprawie realizacja tej zasady dodatkowo wymagała zastosowania środka, o którym mowa w art. 64 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego, tj. wystosowania do skarżącej wezwania do uzupełnienia ewentualnie stwierdzonych braków w szkoleniu przy wyznaczeniu odpowiedniego (realnie umożliwiającego ich uzupełnienie) terminu.

8. Artykuł 2 Konstytucji RP wyraża zasadę demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Immanentnym elementem tej zasady jest z kolei zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa<sup>3</sup>. Zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, zwana inaczej zasadą lojalności państwa względem obywateli, „adresowana jest do władz państwowych, a jej treść można sprowadzić do zakazu zastawiania przez prawodawcę >>pułapek<< na obywateli, formułowania obietnic bez pokrycia albo też nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania” (por. m.in. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 listopada 1997 r., sygn. K 26/97, opubl. OTK 1997/5-6/64). Zasada ta stanowi przy tym element porządku

---

<sup>2</sup> Por. A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego, LEX/el. 2023, art. 7.

<sup>3</sup> Por. M. Florczak-Wątor [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, art. 2.

prawnego Unii Europejskiej<sup>4</sup>, a także została wyraźnie wyróżniona jako jedna z ogólnych zasad procedury administracyjnej (art. 9 Kodeksu postępowania administracyjnego). Na gruncie niniejszej sprawy, „bezrefleksyjna” (bez szczegółowego ustalenia ewentualnych „braków” szkolenia oraz bez dania skarżącej możliwości ich uzupełnienia) odmowa wydania prawa jazdy jawi się jako naruszenie tej zasady. Za nieskuteczność organu sprawującego nadzór nad ośrodkiem szkolenia kierowców, który powinien stanowić gwarancję zgodnego z prawem szkolenia, bezwzględnie odpowiedzialną uczyniona została skarżąca.

9. W tym stanie rzeczy, wnoszę jak na wstępie. Oświadczam przy tym, że odpis niniejszego pisma został przesłany organowi za pośrednictwem platformy ePUAP, a także pełnomocnikowi skarżącej za pośrednictwem poczty elektronicznej.

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

---

<sup>4</sup> „the principles of the protection of legitimate expectation and assurance of legal certainty are part of legal order of the Community” por. wyrok TS z 21.09.1983 r., 205/82, DEUTSCHE MILCHKONTOR GMBH I INNI v. REPUBLIKA FEDERALNA NIEMIEC, ECR 1983, nr 8, poz. 2633.