

## III. Z ORZECZNICTWA

KAMIL RECZEK\*

### Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 lipca 2016 r., sygn. akt. I OSK 1516/16

#### Teza komentowanego orzeczenia

Postanowieniem z 6 lipca 2016 r., sygn. akt I OSK 1516/16 Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) uznał, że postępowanie inicjowane skargą, o której mowa w art. 68 Ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami<sup>1</sup>, jest postępowaniem administracyjnym w sprawie unieważnienia egzaminu państwowego na prawo jazdy, które stosownie do art. 72 ust. 1 u.k.p. powinno być zakończone decyzją administracyjną.

#### 1. Stan faktyczny sprawy

Przed Marszałkiem Województwa Lubelskiego toczyło się postępowanie na skutek wniesionej skargi dotyczącej przebiegu egzaminu państwowego na prawo jazdy. W ocenie organu postępowanie wywołane skargą określoną w art. 68 ust. 1 u.k.p. ma charakter postępowania skargowego regulowanego w przepisach Działu VIII Kodeksu postępowania

---

\* Kamil Reczek, mgr, WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa, e-mail:rekamil97@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0001-6785-4092>.

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 5 I 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz.U. 2016, poz. 627), dalej „u.k.p.”.

administracyjnego<sup>2</sup> i nie jest tożsame z postępowaniem w przedmiocie unieważnienia egzaminu na prawo jazdy.

Egzaminator zwrócił się do organu z wnioskiem o wydanie kopii z akt sprawy (zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi), jednakże z uwagi na brak przymiotu strony nie otrzymał żądanych dokumentów. W dalszej kolejności egzaminator wniósł do organu pismo mające zbliżony charakter do zażalenia na niezałatwienie sprawy w terminie. Z uwagi na niejednoznaczny charakter pisma organ nie potraktował go jako zażalenia i nie przekazał Samorządowemu Kolegium Odwoławczemu w Lublinie. Na skutek niepodjęcia przez organ dalszych działań w sprawie egzaminator wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Lublinie skargę na bezczynność, która obejmować miała niezałatwienie sprawy.

WSA w Lublinie postanowieniem z 16 marca 2016 r., o sygn. akt III SAB/Lu 3/16 odrzucił skargę. Sąd uznał, że skarżący przed złożeniem skargi do sądu nie wyczerpał środków zaskarżenia w postępowaniu przed organem właściwym, stąd skarga była niedopuszczalna i podlegała na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>3</sup> odrzuceniu.

Skarżący wniósł skargę kasacyjną na wspomniane postanowienie, w której zarzucił naruszenie art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a. w związku z art. 3 § 2 pkt 9 p.p.s.a. polegające na przyjęciu, że wniesiona skarga podlega odrzuceniu oraz naruszenie art. 52 § 1 i § 2 p.p.s.a. polegające na błędnym przyjęciu, że skarżący przed wniesieniem skargi w przedmiotowej sprawie nie wyczerpał wszystkich przysługujących mu środków zaskarżenia. W odpowiedzi na skargę kasacyjną organ podniósł zarzut braku kognicji sądów administracyjnych do rozpoznawania spraw związanych z prawidłowością prowadzenia postępowania skargowego w trybie przewidzianym przepisami Działu VIII k.p.a.

Przy podnoszeniu wspomnianego zarzutu pojawiła się wątpliwość, czy postępowanie skargowe wywołane przez egzaminowanego i uregulowane w art. 68 ust. 1 u.k.p. jest jurysdykcyjnym postępowaniem administracyjnym w przedmiocie unieważnienia egzaminu państwowego na prawo jazdy.

---

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 14 VI 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2013, poz. 267), dalej „k.p.a.”.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 30 VIII 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2012, poz. 270 ze zm.), dalej „p.p.s.a.”.

NSA postanowieniem z 6 lipca 2016 r., sygn. akt I OSK 1516/16 uchylił zaskarżone postanowienie, uznając istnienie kognicji sądu administracyjnego. W ocenie NSA postępowanie wywołane skargą określoną w art. 68 ust. 1 u.k.p. nie jest postępowaniem skargowym uregulowanym w Dziale VIII k.p.a., lecz jurysdykcyjnym postępowaniem administracyjnym w przedmiocie unieważnienia egzaminu, natomiast egzaminatorowi zgodnie z art. 68 ust. 1a u.k.p. przysługuje przymiot strony.

## 2. Ocena stanowiska wyrażonego przez NSA

Oceniając tezę, w pierwszej kolejności należy wskazać, że ma ona charakter przelomowy i istotny społecznie, ponieważ dotyczy sprawy powszechnej. Odnosi się ona do charakteru środka prawnego, który daje możliwość kwestionowania przebiegu egzaminu państwowego na prawo jazdy. Jednakże, mimo interpretacji wspomnianego przepisu na korzyść obywatela, stanowisko takie nie może być aprobowane, gdyż ustawodawca nie uprawniał osoby poddanej egzaminowi na prawo jazdy do wszczęcia takiego postępowania.

Konstrukcja sposobu kwestionowania wyniku egzaminu państwowego na prawo jazdy została uregulowana w u.k.p. w sposób nietypowy i poniekąd krzywdzący dla obywatela. Zgodnie z art. 72 ust. 2 u.k.p. marszałek województwa w drodze decyzji administracyjnej unieważnia egzamin państwowy z urzędu lub na wniosek dyrektora wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego. Brak jest prawa do zainicjowania takiego postępowania przez samego egzaminowanego, którego potencjalne prawa mogą być naruszone. Biorąc pod uwagę potencjalne możliwości naruszenia zasad egzaminowania, ustawodawca uregulował w art. 68 ust. 1 u.k.p. możliwość złożenia przez egzaminowanego skargi dotyczącej egzaminu państwowego, jednocześnie nie precyzując jej charakteru prawnego, w szczególności sposobu jej rozpoznania. Stąd w orzecznictwie pojawiły się wątpliwości, jaki rodzaj postępowania wszczyna wspomniana skarga. M. Dębski<sup>4</sup> wskazuje, że zgodnie z art. 67 ust. 1 u.k.p. marszałek województwa sprawuje nadzór nad przeprowadzaniem egzaminów państwowych, w ramach którego rozpatruje skargi dotyczące egzaminu. Skargi te utożsamia jako wynikające z art. 221 § 1 k.p.a., a więc określone w Dziale VIII k.p.a. Biorąc pod uwagę tę

<sup>4</sup> M. Dębski, *Ustawa o kierujących pojazdami. Komentarz*, LexisNexis 2013, el/LEX.

kompetencję, skargę określoną w art. 68 ust. 1 u.k.p. należy utożsamiać z określoną w art. 67 ust. 1 u.k.p. Uznając zasadność złożonej skargi, marszałek województwa poinformowany o nieprawidłowościach ma możliwość wszczęcia postępowania z urzędu w przedmiocie unieważnienia egzaminu państwowego na prawo jazdy. W tym miejscu należy zauważyć, że zgodnie z zamysłem prawodawcy w materii postępowania administracyjnego postępowanie skargowe określone w dziale VIII k.p.a. nie służy dochodzeniu przez obywatela swoich indywidualnych praw i obowiązków administracyjnoprawnych. Jak powszechnie przyjmuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych, skarga ta jest odformalizowanym środkiem ochrony różnych interesów jednostki, niedającym podstaw do uruchomienia dalszego trybu instancyjnego<sup>5</sup>. Tak więc niewątpliwie obywatel w sprawie, w której wchodzi w relację administracyjną z państwem, a której celem jest ustalenie prawa do posiadania prawa jazdy, powinien posiadać szersze środki ochrony przed błędami i nieprawidłowościami, tym bardziej, że to on ponosi koszty przeprowadzenia takowego egzaminu. Stąd wniosek o krzywdzącym uregulowaniu wspomnianych przepisów wydaje się w pełni uzasadniony.

NSA uznał, że skarga określona w art. 68 ust. 1 u.k.p. stanowi odrębny środek od tej określonej w Dziale VIII k.p.a. Sąd na potwierdzenie zaprezentowanego poglądu zauważył, że odrębności, jakimi się cechuje, wynikają z terminu jej wniesienia oraz pośredniego trybu (za pośrednictwem dyrektora wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego). Sąd wskazał również na konieczność uwzględnienia systemowej wykładni wobec umieszczenia w art. 68 ust. 1a u.k.p. sformułowania „egzaminator jest stroną postępowania administracyjnego prowadzonego w sprawie unieważnienia egzaminu na prawo jazdy”. Na podstawie usytuowania przepisu można wywnioskować, że skarga określona w art. 68 ust. 1 u.k.p. wszczyna postępowanie w przedmiocie unieważnienia egzaminu. Finalnie NSA wskazał, że możliwość wszczęcia postępowania o unieważnienie egzaminu na prawo jazdy na podstawie art. 72 ust. 1 u.k.p. z urzędu lub na wniosek dyrektora wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego stanowi jedynie alternatywną wobec art. 68 ust. 1 u.k.p. przesłankę wszczęcia postępowania o unieważnienie egzaminu.

Stanowisko NSA nie zasługuje na aprobatę. Sąd na potwierdzenie swojego stanowiska, że skarga określona w art. 68 u.k.p. stanowi środek odrębny, zauważa, że 14-dniowy termin stanowi ograniczenie

<sup>5</sup> Postanowienie NSA z 16 IV 2013 r., sygn. akt I OSK 683/13, LEX nr 1320447.

uprawnienia strony, które nie istnieje wobec skargi określonej w Dziale VIII k.p.a. W pierwszej kolejności należy wskazać, że 14-dniowy termin na wniesienie skargi nie jest obwarowany żadną sankcją. Z przepisów prawa nie wynikają żadne konsekwencje jego niezachowania, co świadczy o fakcie, że ma on jedynie charakter instrukcyjny. Z samej istoty terminu instrukcyjnego to taki, którego niedotrzymanie nie powoduje skutków procesowych określonych w ustawie. W u.k.p. brak jest takich skutków. W piśmiennictwie i doktrynie również nie wykazuje się przeciwskazania, aby termin instrukcyjny skierowany był do strony postępowania. Można więc z całą pewnością uznać, że termin ten ma taki charakter. Faktowi temu niewątpliwie nie przeczy również regulacja zawarta w art. 54 ust. 2 u.k.p., który nakazuje organowi przechowywać zapis z praktycznej części egzaminu przez okres 21 dni od przeprowadzenia egzaminu. Przepis ten ma charakter dowodowy. Brak zapisu z praktycznej części egzaminu niewątpliwie utrudni ocenę zasadności skargi, lecz utrudnienia dowodowe nie mają wpływu na posiadane przez egzaminowanego prawo do wywołania postępowania. Należy również mieć na uwadze fakt, że może zaistnieć sytuacja, w której egzaminowany zachowa 14-dniowy termin wniesienia skargi, natomiast organ otrzyma ją po upływie 21 dni od przeprowadzenia egzaminu, np. wskutek opóźnień w działaniu operatora pocztowego lub nadania skargi w innym kraju.

Uregulowanie pośredniego trybu wnoszenia skargi w ocenie autora w żaden sposób nie wpływa na odmienny charakter postępowania, ponieważ adresatem skargi pozostaje nadal organ właściwy, a więc marszałek województwa. W tym miejscu warto zaznaczyć, że zgodnie art. 228 k.p.a. skarga składana jest do organu właściwego, zaś pośredni tryb jej wniesienia nie wpływa na zmianę jej adresata. NSA w głosowanym orzeczeniu wydaje się przeczyć sobie, albowiem w pierwszej kolejności dowodzi, że wniesienie skargi za pośrednictwem dyrektora wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego stanowi o odrębności wobec skargi wynikającej z Działu VIII k.p.a., a następnie stwierdza, że fakt wniesienia jej za pośrednictwem dyrektora wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego nie podważa jurysdykcyjnego charakteru postępowania – a więc nie ma żadnego znaczenia dla oceny, czy jest to postępowanie administracyjne, które winno zakończyć się decyzją, czy jest to postępowanie skargowe, które powinno zakończyć się zawiadomieniem. NSA wskazuje, że specyfika postępowania w przedmiocie oceny przebiegu egzaminu polega na tym, że dowody znajdują się

w posiadaniu dyrektora wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego – co stanowi główną przyczynę do takiego trybu wniesienia skargi.

Odnosząc się natomiast od argumentu zastosowania wykładni systemowej wynikającej z dodanego art. 68 ust. 1a u.k.p., należy przyjąć, że dodanie w tym miejscu wspomnianego przepisu nie może być rozstrzygające dla oceny charakteru prawnego skargi. WSA w Lublinie w wyroku z 15 listopada 2016 r., sygn. akt III SAB/Lu 17/16, rozpoznając sprawę głosowanego orzeczenia NSA, również zauważył, że przy założeniu racjonalności ustawodawcy, trudno jest przyjmować, że w taki właśnie sposób, tj. poprzez zamieszczenie lakonicznego pojedynczego uregulowania, ustawodawca chciał zmienić ustawę, czy też potwierdzić nie do końca jasny charakter skargi. Jak w dalszej kolejności zauważył sąd, dokonanie nowelizacji w taki sposób uczyniło stan ten jeszcze bardziej niejasnym. Autor niniejszej glosy w pełni podziela taki sposób rozumowania – opieranie się bowiem w niniejszej sprawie na wykładni systemowej pozwala zauważyć, że prowadzi ona do zupełnie innych wniosków.

Wykładnia systemowa, której punkt wyjścia stanowi art. 67 u.k.p. określający środki prawne, jakimi dysponuje marszałek województwa w stosunku do egzaminów państwowych na prawo jazdy, wskazuje na odrębność czynności polegających na rozpatrywaniu skarg dotyczących egzaminu (pkt 1) i unieważnieniu egzaminu (pkt 4). Ustawodawca w art. 67 ust. 1 u.k.p. wymienia 10 form nadzoru, a następnie w kolejnych artykułach określa ich zakres. Dochodząc do art. 72 ust. 2 u.k.p., który określa, w jaki sposób następuje unieważnienie egzaminu państwowego, ustawodawca wskazuje, że może nastąpić to z urzędu lub na wniosek dyrektora wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego. Jak zauważył WSA w Łodzi w wyroku z 16 października 2018 r., sygn. akt III SA/Łd 475/18, nie ulega wątpliwości, że gdyby intencją ustawodawcy było, aby unieważnienie egzaminu na prawo jazdy było możliwe także na wniosek osoby, która złożyła skargę określoną w art. 68 ust. 1 u.k.p., to treść art. 72 ust. 2 u.k.p. byłaby inna. Pogląd ten podzielił WSA w Łodzi w postanowieniu z 13 lipca 2022 r., sygn. akt III SAB/Łd 99/22, w którym sąd nadal wskazuje, że skarga, o której mowa w art. 68 ust. 1 u.k.p., dostarcza marszałkowi województwa jedynie informacji o przebiegu egzaminu, na podstawie których może on wszcząć z urzędu postępowanie w sprawie jego unieważnienia. Taki sposób regulacji w ocenie autora wydaje się prawidłowy z trzech powodów.

Po pierwsze jest on w pełni logiczny i zgodny z zamysłem ustawodawcy, chociaż w znacznej mierze krzywdzący dla osoby egzaminowanej.

Jak wykazano powyżej, to właśnie wykładnia systemowa dowodzi, że skarga nie stanowi odrębnego środka prawnego wobec skargi określonej w Dziale VIII k.p.a.

Po drugie należy skonfrontować tę interpretację z przepisami obowiązującymi wcześniej. Jak wynikało z nieobowiązującego już § 32 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 27 października 2005 r. w sprawie szkolenia, egzaminowania i uzyskiwania uprawnień przez kierujących pojazdami, instruktorów i egzaminatorów<sup>6</sup> regulującego m.in. zasady egzaminowania kandydatów na kierowców osoba, która przystąpiła do egzaminu państwowego, mogła zgłaszać za pośrednictwem dyrektora ośrodka egzaminowania do właściwego organu nadzoru skargi i zastrzeżenia co do jego przebiegu i oceny. Tak więc tryb wnoszenia zastrzeżeń do wyników egzaminu był uregulowany w sposób postępowania skargowego określonego w Dziale VIII k.p.a., natomiast zgodnie z art. 112 ust. 2 pkt 2 Ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. prawo o ruchu drogowym<sup>7</sup> (której zakres dotyczący kierujących pojazdami został przeniesiony następnie w 2011 r. do u.k.p.) kompetencją organu nadzoru było unieważnianie egzaminu przeprowadzanego niezgodnie z przepisami z urzędu. To stanowisko wobec ówczesnego stanu prawnego potwierdza również postanowienie WSA z 21 maja 2008 r., sygn. akt II SA/Bk 22/08, który wskazuje, że organ nadzoru sprawuje nadzór określony w § 32 wspomnianego rozporządzenia w trybie skargowym określonym w Dziale VIII k.p.a. Natomiast – jak zauważa K. Ziemiński w glosie<sup>8</sup> do wyżej wymienionego postanowienia – istnieje wyraźne wskazanie, że przysługująca skarga stanowi *superfluum*, ponieważ i bez tego przepisu k.p.a. pozwalałoby na skorzystanie z tego trybu w odniesieniu do egzaminu państwowego na prawo jazdy.

Po trzecie warto rozważyć ten przypadek w kontekście zasad ogólnych wynikających z k.p.a. Zgodnie z art. 233 k.p.a. skarga w sprawie indywidualnej, która nie była i nie jest przedmiotem postępowania administracyjnego, powoduje wszczęcie postępowania, jeżeli została złożona przez stronę, jeśli pochodzi od innej osoby, może powodować wszczęcie postępowania z urzędu. Regulacja ta nie wyłącza możliwości wszczęcia postępowania z urzędu na skutek skargi złożonej przez samą stronę. Jak zauważa się w orzecznictwie, każde pismo, również złożone jako doniesienie o potrzebie podjęcia działań kontrolnych z urzędu,

<sup>6</sup> Dz.U. 2005 Nr 217, poz. 1834.

<sup>7</sup> Dz.U. 2005 Nr 108, poz. 908 ze zm.

<sup>8</sup> Orzecznictwo Sądów Polskich 2009/10/1030, el/LEX.

wszczyna postępowanie administracyjne, gdy zawarte we wniosku żądanie dotyczy indywidualnej sprawy załatwianej w drodze decyzji, gdy wniosek złożony został przez osobę będącą stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a., gdy wniosek odpowiadał warunkom formalnym i gdy organ, do którego wniosek wpłynął, był właściwy w sprawie<sup>9</sup>. Tak więc przepisy k.p.a. – aktu prawnego regulującego ogólne normy postępowania administracyjnego dopuszczają zbliżony mechanizm do tego, o którym mowa w u.k.p., aby to skarga określona w Dziale VIII k.p.a. (art. 68 ust. 1 u.k.p.) mogła zakomunikować organowi uprawnionemu (marszałkowi województwa) konieczność wszczęcia z urzędu w ramach swoich kompetencji postępowania administracyjnego (kompetencja marszałka województwa do prowadzenia postępowania administracyjnego w sprawie unieważnienia egzaminu państwowego na prawo jazdy).

Biorąc pod uwagę powyższą argumentację, głosowane orzeczenie NSA należy ocenić krytycznie. Niewątpliwie stanowi ono interpretację przepisów w sposób korzystny dla egzaminowanego, uprawniając go do wywołania postępowania administracyjnego w przedmiocie unieważnienia egzaminu państwowego na prawo jazdy, jednakże zamysł ustawodawcy w znaczny sposób odbiega od wykładni przedstawionej przez NSA. Warto również na koniec zauważyć, że oceniane postanowienie stanowi przykład prawotwórczej roli sądów administracyjnych, ponieważ w tej konkretnej sprawie postępowanie zainicjowane przez egzaminowanego nabrało charakteru jurysdykcyjnego w przedmiocie unieważnienia egzaminu, mimo że – jak dowodzono w głosie – ustawodawca nie przewidział w przepisach prawa takiego trybu.

#### **GLOSS TO THE JUDGMENT OF THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT OF 6 APRIL 2016, I OSK 1516/16**

##### **Summary**

In its judgment of 6 July 2016, I OSK 1516/16, the Supreme Administrative Court ruled that proceedings initiated by the complaint referred in Art. 68 of the Act on Vehicle Drivers by a person subjected to a driving test is an administrative proceeding for the invalidation of the state driving test, which, pursuant to Art. 72 Clause 1 of the Act on Vehicle Drivers, should be concluded by an administrative decision. This means that the test taker has the right to challenge the conduct of a driving test in jurisdictional administrative proceedings, because he or she is entitled to

<sup>9</sup> Wyrok WSA w Białymstoku z 1 X 2015 r., sygn. akt II SAB/Bk 42/15, LEX nr 1940999.



initiate proceedings for its invalidation. It is a new, precedent-setting and favorable view for the examinee. Although it is also socially significant, because it concerns a common matter, it is impossible to agree with it, because in accordance with the intention of the legislator, the examinee is not entitled to initiate such proceedings. He or she only can signal in the complaint procedure specified in Section VIII of the Act of 14 June 1960 the Code of Administrative Procedure to the voivodeship marshal the need to initiate such proceedings *ex officio*.

**Keywords:** driving license – invalidation of driving test – complaint about the conduct of driving test

### LITERATURA

Dębski M., *Ustawa o kierujących pojazdami. Komentarz*, LexisNexis 2013, el/LEX.

