

Barbara JAWORSKA-DĘBSKA*

GŁOSA DO WYROKU NSA Z DNIA 17 STYCZNIA 2017 R., I OSK 6630/15

1. Ocena zagadnienia skutków prawnych dla decyzji ostatecznej wystąpienia przewidzianej w art. 145 § 1 pkt 1 k.p.a. sytuacji, że „dowody, na których podstawie ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne okazały się fałszywe”, związanie organu prawomocnym wyrokiem, a także uwzględnienie związanego charakteru decyzji w sprawie wydania prawa jazdy sprawiają, że nie można podzielić wyrażanego w tej sprawie przez NSA w glosowanym wyroku poglądu, iż w sytuacji, gdy realizacja zasady legalizmu staje w kolizji z konstytucyjną zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, to – stosując zasadę proporcjonalności – należy udzielić silniejszej ochrony zaufaniu jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Wyrok ten zapadł w następującym stanie faktycznym.

W dniu 15 maja 2009 r. A.P. wystąpiła do Starosty o wydanie prawa jazdy kategorii B, załączając fotografie, zaświadczenie lekarskie o braku przeciwwskazań do kierowania pojazdami silnikowymi kategorii B oraz zaświadczenie nr [...] z dnia 5 marca 2008 r. wydane przez Auto Szkołę „S” M.K. o ukończeniu szkolenia podstawowego dla osób ubiegających się o wydanie prawa jazdy kategorii B. Po zdaniu egzaminu teoretycznego i praktycznego decyzją z dnia 18 maja 2009 r. Starosta orzekł o wydaniu A.P. prawa jazdy kategorii B.

W kilka lat później, 1 sierpnia 2013 r. do Starostwa Powiatowego wpłynęło prawomocne postanowienie Sądu Rejonowego z dnia 25 lipca 2013 r., w którym orzeczono przepadek na rzecz Skarbu Państwa dowodów rzeczowych w postaci

* Dr hab., prof. nadzw., Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji; e-mail: bajade@onet.eu

zaświadczeń o ukończeniu szkolenia dla osób ubiegających się o prawo jazdy, w tym zaświadczenia o ukończeniu szkolenia przez A.P., ponieważ poświadczały one nieprawdę, a zatem pochodziły z przestępstwa. Wpłynął też zapadły w tej sprawie wyrok Sądu Rejonowego, w którym uznano M.K. (właściciela szkoły) za winnego wystawienia poświadczonego nieprawdę zaświadczenia o ukończeniu przez A.P. szkolenia podstawowego dla osób ubiegających się o wydanie prawa jazdy kategorii B.

W związku z powyższym, Starosta, działając na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 i art. 149 § 1 k.p.a., postanowieniem z dnia 27 stycznia 2014 r. wznowił z urzędu postępowanie w sprawie zakończonej decyzją ostateczną Starosty z dnia 18 maja 2009 r. w przedmiocie wydania A.P. prawa jazdy kategorii B, a następnie decyzją z dnia 27 lutego 2014 r. uchylił swoją decyzję z dnia 18 maja 2009 r. o wydaniu A.P. prawa jazdy kategorii B. i orzekł o odmowie wydania A.P. wnioskowanego uprawnienia. W uzasadnieniu swej decyzji Starosta powołał się na art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz.U., nr 30, poz. 151 z późn. zm.), zgodnie z którym prawo jazdy jest wydawane osobie, która spełniła ustawowo wymienione przesłanki, w tym odbyła szkolenie wymagane do uzyskania prawa jazdy odpowiedniej kategorii (art. 11 ust. 1 pkt 3 tej ustawy). Zaś w przypadku A.P. zaświadczenie o odbyciu szkolenia – co jednoznacznie wynika z wyroku Sądu Rejonowego – okazało się fałszywe.

Od tej decyzji strona wniosła odwołanie, wskazując, że w chwili rozpoczęcia kursu i długo po jego ukończeniu nie była świadoma, że szkoła nauki jazdy, do której uczęszczała, nie miała uprawnień do prowadzenia kursów, a wydawane przez nią zaświadczenia są nielegalne. Podnosiła, że organ administracji publicznej wydający decyzję powinien działać w oparciu o art. 7 k.p.a., uwzględniając interes społeczny i słuszny interes obywatela. Powinien też wszechstronnie i dokładnie zbadać wszystkie okoliczności faktyczne mające znaczenie dla rozstrzygnięcia. Nadto strona zaznaczyła, że niezrozumiałe jest dla niej, dlaczego to ona ma ponosić ujemne konsekwencje w opisanej sytuacji.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze jako organ II instancji nie znalazło podstaw do uwzględnienia powyższego odwołania, decyzją z dnia 28 maja 2014 r. utrzymując w mocy decyzję organu I instancji. W uzasadnieniu swej decyzji SKO wskazało, że wprawdzie zaświadczenie o ukończeniu przez A.P. szkolenia podstawowego dla osób ubiegających się o wydanie prawa jazdy kategorii B było wydane przez M.K., czyli osobę do tego upoważnioną, to jednak potwierdzało ono nieprawdę, gdyż szkolenie to faktycznie prowadził niemający uprawnień instruktor E.K., zaś zaświadczenie potwierdzało, że szkolenie to prowadził posiadający uprawnienia M.K. Skoro więc zaświadczenie to potwierdzało nieprawdę,

to – zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 3 ustawy o kierujących pojazdami – brak było podstaw do wydania prawa jazdy, gdyż odbycie szkolenia jest jedną z ustawowo określonych przesłanek jego wydania.

Powyższa decyzja SKO została przez A.P. zaskarżona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. W skardze tej zostały powtórzone zarzuty podniesione w odwołaniu od decyzji organu I instancji.

WSA uznał skargę A.P. za zasadną i uchylił zaskarżoną decyzję oraz decyzję Starosty. Sąd nie podzielił stanowiska SKO, że wydane przez Auto Szkołę „S” M.K. poświadczające nieprawdę zaświadczenie o ukończeniu przez A.P. szkolenia podstawowego dla osób ubiegających się o wydanie prawa jazdy kategorii B musiało skutkować uchYLENIEM decyzji o wydaniu skarżącej prawa jazdy kategorii B i odmową jego wydania, gdyż nieukończenie kursu sprawiało, że skarżąca nie spełniała wszystkich przewidzianych w art. 11 ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami warunków do wydania prawa jazdy. Sąd stanął bowiem na stanowisku, że zaświadczenie to będące urzędowym poświadczeniem określonych faktów lub stanu prawnego stanowi poświadczenie nieprawdy nie w odniesieniu do całego dokumentu, ale jedynie tej jego części, w której potwierdza, że szkolenie to było przeprowadzone przez M.K. jako osobę do tego uprawnioną, podczas gdy w rzeczywistości było ono przeprowadzone przez E.K., instruktora nieposiadającego uprawnień. W tej sytuacji, przed szczegółowym wyjaśnieniem statusu osoby prowadzącej szkolenie A.P., Sąd I instancji uznał odmowę wydania skarżącej prawa jazdy za przedwczesną.

Od tego wyroku SKO wniosło skargę kasacyjną do NSA, którego wyrok będący przedmiotem niniejszej glosy można sprowadzić do konkluzji, że w sytuacji, gdy realizacja zasady legalizmu staje w kolizji z konstytucyjną zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa – stosując zasadę proporcjonalności – należy udzielić silniejszej ochrony zaufaniu jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa.

2. NSA zasadnie uznał, że w przedmiotowej sprawie obowiązujące przepisy ustawy o kierujących pojazdami nie dają podstawy do wydania A.P. nowego prawa jazdy. NSA wskazał, że w świetle art. 11 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o kierujących pojazdami prawo jazdy jest wydawane osobie, która m.in. odbyła szkolenie wymagane do uzyskania prawa jazdy danej kategorii oraz zdała egzamin państwowy wymagany do uzyskania prawa jazdy odpowiedniej kategorii. Sąd też słusznie podkreślił, że odbycie szkolenia jest odrębnym od zdania egzaminu warunkiem wydania prawa jazdy, a brak zaświadczenia o ukończeniu wymaganego szkole-

nia wyklucza możliwość dopuszczenia danej osoby do egzaminu państwowego (art. 50 ust. 2 pkt 5 ustawy o kierujących pojazdami).

Jednocześnie jednak, mimo powyższych ustaleń, poczynionych na gruncie prawa materialnego, NSA wskazał na okoliczności sprawy uzasadniające spojrzenie na nią z perspektywy zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Sąd uznał, że A.P. miała podstawy sądzić, że w celu uzyskania prawa jazdy zachowała się prawidłowo. Podjęła bowiem szkolenie we wpisanym do rejestru ośrodku szkolenia kierowców, mając podstawy do przekonania, że ośrodek ten działa legalnie i jest poddany nadzorowi państwowemu. Wszakże działalność gospodarcza w zakresie prowadzenia ośrodka szkolenia kierowców jest zaliczana do działalności regulowanej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1829), czyli takiej działalności, której wykonywanie wymaga spełnienia szczególnych warunków określonych przepisami prawa.

Do tych warunków zaliczyć należy przede wszystkim konieczność uzyskania wpisu do rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodek szkolenia kierowców. Zaś uzyskanie tego wpisu wymaga od przedsiębiorcy zamierzającego prowadzić ośrodek szkolenia kierowców spełnienia dwojakiego rodzaju warunków: o charakterze infrastrukturalno-dydaktycznym oraz profesjonalno-etycznym. Warunki infrastrukturalno-dydaktyczne obejmują posiadanie infrastruktury odpowiedniej do zakresu prowadzonego szkolenia (sali wykładowej, pomieszczenia biurowego, placu manewrowego oraz pojazdu przeznaczonego do nauki jazdy) oraz posiadania w ośrodku szkolenia kierowców zbiorów przepisów ruchu drogowego i pomocy dydaktycznych właściwych ze względu na rodzaj prowadzonego działania. Natomiast warunki profesjonalno-etyczne wymagają zatrudnienia w ośrodku szkolenia kierowców co najmniej jednego instruktora posiadającego uprawnienia oraz udokumentowaną 3-letnią praktykę w szkoleniu kandydatów na kierowców, pozwalającą na prowadzenie szkolenia w zakresie uzyskiwania uprawnienia do kierowania pojazdami silnikowymi kategorii prawa jazdy określonej we wniosku przedsiębiorcy o wpis do rejestru lub sam przedsiębiorca jest instruktorem spełniającym te wymagania. Zaś wobec przedsiębiorcy (gdy chodzi o osobę fizyczną) lub członków organów (gdy chodzi o osobę prawną) istnieje wymóg, że osoby te nie mogą być prawomocnie skazane za przestępstwo popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub przestępstwo przeciwko wiarygodności dokumentów.

Poza ustawowym określeniem warunków prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie szkolenia kierowców, ustawodawca skonstruował też system

zabezpieczeń ich przestrzegania, na który składa się nadzór i kontrola sprawowana przez starostę. Prowadzący rejestr przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia kierowców starosta jest obowiązany do sprawowania nadzoru m.in. w zakresie zgodności prowadzenia szkolenia osób ubiegających się o uzyskanie uprawnień do kierowania pojazdami silnikowymi z ustawowymi wymaganiami. Dokonując nadzoru, starosta m.in. prowadzi kontrolę działalności ośrodka szkolenia kierowców, w ramach której też sprawdza zgodność prowadzonego kursu lub zajęć z przepisami określającymi zasady i warunki prowadzenia szkolenia. W ramach nadzoru dysponuje również instrumentem w postaci kompetencji do wydania decyzji o zakazie prowadzenia przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia ośrodka szkolenia kierowców.

Dodać też trzeba, że art. 44 ust. 1 pkt w ustawy o kierujących pojazdami nakłada na starostę obowiązek kontrolowania ośrodka szkolenia kierowców co najmniej raz w roku. A przy sprawowaniu nadzoru we wskazanym wyżej zakresie ze starostą współpracują też inne podmioty: starostowie, na których obszarze działania znajduje się infrastruktura ośrodka, Policja, wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego oraz administrator centralnej ewidencji kierowców.

Nie ulega więc wątpliwości, że w tych okolicznościach, przy takich gwarancjach prawnych prawidłowości działania ośrodka szkolenia kierowców, ubiegająca się o prawo jazdy A.P. miała uzasadnione podstawy do ufności, że uczestniczy w legalnym przedsięwzięciu.

Prezentując powyższe stanowisko NSA, należałoby więc uznać, że skoro okazało się, że nadzór i kontrola starosty nie zapobiegły naruszeniom prawa przez ośrodek szkolenia kierowców, bo państwo poprzez swoje organy nie zabezpieczyło obywatela przed tymi naruszeniami, to nie sposób obarczać A.P. konsekwencjami tych zdarzeń, o których powstaniu nie wiedziała i którym nie mogła też zapobiec. Lojalność państwa wobec obywatela w przedmiotowej sprawie wymaga więc wydania A.P. prawa jazdy.

3. Powyższe zapatrywanie stanowiące wyraz niewątpliwie godnej uznania w tym przypadku gwarancji bezpieczeństwa prawnego obywatela i gwarancji jego zaufania do państwa i stanowiącego przez nie prawa zostało jednak wyrażone w oderwaniu od unormowań prawa materialnego, którego postanowień – mając na względzie zasadę legalności – żadną miarą pomijać nie sposób. Organ administracji publicznej, wydając (pozytywną lub negatywną) decyzję w sprawie prawa jazdy, musi bowiem działać na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów, na które zresztą musi się w decyzji powołać. Art. 7 k.p.a. formułuje nakaz stania przez organy administracji w toku postępowania na straży praworządności.

Jak się trafnie wskazuje w doktrynie, z zasady tej należy wyprowadzić obowiązek organu administracji publicznej do samokontroli przestrzegania prawa¹.

Abstrahowanie od zasady legalności jest niebezpieczne i nie powinno mieć miejsca w żadnych okolicznościach. Wszakże zasada ta tworzy, obok innych zasad, fundament koncepcji demokratycznego państwa prawnego, nakazując, aby działania administracji publicznej podejmowane w sferze zewnętrznej wobec obywateli i innych organizacyjnie jej niepodporządkowanych podmiotów znajdowały bezpośrednie oparcie w odpowiednio skonkretyzowanych przepisach prawa materialnego, proceduralnego i ustrojowego rangi ustawowej². Zaś mające zastosowanie w tej sprawie przepisy prawa materialnego (art. 11 ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami) jednoznacznie wskazują, że prawo jazdy jest wydawane osobie, która łącznie spełniła prawem przewidziane przesłanki, do których m.in. należy odbycie szkolenia wymaganego do uzyskania prawa jazdy danej kategorii. Skoro zaś w świetle prawomocnego wyroku zaświadczenie o ukończeniu przez A.P. szkolenia zostało uznane za poświadczające nieprawdę, to należy przyjąć, że nie odbyła ona powyższego szkolenia w formie i warunkach prawem przewidzianych. Nie spełniła więc wszystkich przewidzianych prawem przesłanek do uzyskania prawa jazdy.

NSA tego nie kwestionuje, uważa jednak, że oprócz zasady legalizmu należy też brać pod uwagę zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, a w sytuacji kolizji tych dwóch zasad należy – kierując się zasadą proporcjonalności – dać pierwszeństwo zasadzie zaufania.

Z powyższym poglądem nie można się zgodzić. Należy bowiem zauważyć, że rozpatrywanie stanowiska prawnego organu administracji publicznej w kontekście zasady zaufania jest uzasadnione w sytuacji, gdy stanowiące podstawę rozstrzygnięcia przepisy stwarzają grunt do podjęcia decyzji uznaniowej, gdy pozwalają na wybór następstw prawnych ustalonego stanu faktycznego³. Dokonując tego wyboru w ramach uznania, niewątpliwie należy brać pod uwagę wszystkie wchodzące w grę w danej sprawie interesy, interes społeczny oraz słuszny interes obywatela. Należy też odwoływać się do zasady zaufania obywatela do państwa, traktując tę zasadę jako zbiór dyrektyw interpretacyjnych przydatnych przy ustalaniu treści rozstrzygnięcia. Należy tu jednak z całą mocą zaznaczyć, że

¹ B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 65.

² E. Olejniczak-Szałowska, w: M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2016, s. 127.

³ Uznanie administracyjne traktuję tu jako synonim wyboru konsekwencji prawnych wydawanego aktu administracyjnego. Nie odnoszę go zaś do swobodnej oceny dowodów (podobnie J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 204).

w omawianym przypadku mamy do czynienia z *ius cogens* niepozwalającym na swoiste uelastycznienie prawa, na stosowanie władzy dyskrecyjnej. Należy tu podkreślić, że przepis ten nie daje organowi administracji publicznej swobody w ustalaniu treści rozstrzygnięcia.

Zresztą w przedmiotowej sprawie idzie nie o charakter (uznaniowy czy związany) decyzji w sprawie prawa jazdy, ale o ocenę dowodu w postępowaniu w sprawie wydania prawa jazdy, jakim jest niewątpliwie zaświadczenie o ukończeniu szkolenia przez A.P., a następnie prawomocny wyrok Sądu Rejonowego stwierdzający, że zaświadczenie to poświadcza nieprawdę. Tymczasem podkreślić trzeba, że moc dowodowa prawomocnego wyroku w tej sprawie wyłącza możliwość zastosowania wobec niego zasady swobodnej oceny dowodów, nakazującej ocenę dowodu m.in. przez pryzmat posiadanej wiedzy, doświadczenia życiowego. Prawomocny wyrok nie może być poddawany tego rodzaju ocenie. Nie ma tu więc miejsca na swobodną ocenę. Organ prowadzący postępowanie w tej sprawie jest niewątpliwie związany treścią tego prawomocnego wyroku, w świetle którego dowód potwierdzający ukończenie przez A.P. szkolenia wymaganego do uzyskania prawa jazdy danej kategorii okazał się fałszywy. Dla oceny wartości tego dowodu nie ma żadnego znaczenia okoliczność, że w powstaniu tego fałszerstwa A.P. nie uczestniczyła, nie dopuszczając się go ani też świadomie się sfalszowanym dokumentem nie posługując, gdyż fałszerstwo to było dokonane przez inną osobę poza jej wiedzą i wolą, poza możliwością jakiegokolwiek jej działania w tym przedmiocie, np. zapobieżenia tej sytuacji. Dla oceny wartości dowodu w postaci prawomocnego wyroku stwierdzającego, że zaświadczenie o ukończeniu przez A.P. szkolenia poświadcza nieprawdę bez znaczenia jest też okoliczność, że fałsz dowodu miał jedynie postać fałszu intelektualnego, co w tym przypadku oznacza zawarcie nieprawdziwej treści w istotnej części autentycznego dokumentu⁴, a także, że fałsz ten dotyczył osoby prowadzącej szkolenie, a nie samego faktu ukończenia szkolenia. Obowiązujące przepisy wymagają, aby szkolenie to było prowadzone przez osobę posiadającą stosowne uprawnienia. W tym stanie rzeczy jest bezsporne, że zaświadczenie o ukończeniu przez A.P. szkolenia jest fałszywe. Jest też bezsporne, że organ administracji publicznej nie ma w tych okolicznościach podstaw do wydania A.P. prawa jazdy.

Niestety, w tych okolicznościach faktycznych i prawnych uznać trzeba, że decyzja Starosty z 2009 r. o wydaniu A.P. prawa jazdy kategorii B została wydana z naruszeniem art. 11 ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami, bo oparła

⁴ Wyróżnienie to zostało w doktrynie wprowadzone już kilkadziesiąt lat temu. Por. **B. Graczyk**, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1953, s. 112–113.

się na materiale dowodowym (zaświadczenie o ukończeniu szkolenia dla osób ubiegających się o prawo jazdy), potwierdzającym w świetle prawomocnego wyroku sądu nieprawdę.

4. Powyższa ocena prawna braku możliwości wydania A.P. ponownie prawa jazdy przy niezmienionym stanie faktycznym i prawnym, po wznowieniu postępowania i następnie po uchyleniu decyzji o wydaniu prawa jazdy, nie oznacza niedostrzegania szczególnej sytuacji, w jakiej znalazła się A.P.

Oto bowiem, o czym już była mowa, nie ulega żadnej wątpliwości, że ubiegając się o prawo jazdy, podjęła ona legalne i właściwe kroki. Nie ulega też wątpliwości, że nie przyczyniła się w żadnym stopniu do powstania sytuacji, w której powstał fałszywy dowód ukończenia przez nią właściwego szkolenia.

Jednocześnie nie sposób uznać, że to organ administracji publicznej należy obciążyć odpowiedzialnością za powstanie tego fałszu. *In abstracto* można wprawdzie wskazywać na rolę administracji publicznej w zagwarantowaniu prawidłowości funkcjonowania ośrodka szkolenia kierowców, *in concreto* jednak nie można obciążać organu administracji publicznej odpowiedzialnością za powstałą sytuację. Takie rozumowanie uznać trzeba za nieuprawnione.

Niezależnie od powyższego stanowiska nie ulega jednak wątpliwości, że A.P. została dotknięta skutkami zdarzeń, na których powstanie nie miała żadnego wpływu. Odpowiedzialność za powstanie fałszu z wszystkimi jego konsekwencjami prawnymi spoczywa na przedsiębiorcy, właścicielu Auto Szkoły „S”, na co jednoznacznie wskazuje prawomocny wyrok. Do niego więc powinna wystąpić w trybie cywilnoprawnym z roszczeniem o odszkodowanie za szkody powstałe w związku z utratą prawa jazdy.

Na gruncie prawa administracyjnego, a głównie ustawy o kierujących pojazdami, nie można znaleźć satysfakcjonującego A.P. rozwiązania tej sprawy. Trudno sobie wyobrazić wydanie przez starostę prawa jazdy w wykonaniu głosowanego wyroku, ciężko będzie bowiem wskazać prawnomaterialną podstawę, na jakiej miałyby nastąpić wydanie A.P. prawa jazdy w niezmienionym stanie faktycznym. Nie sposób też przyjąć, że organ wyda decyzję z istotnym naruszeniem prawa materialnego.

Znaczenie konstytucyjnej zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa dla gruntowania idei demokratycznego państwa prawa jest trudne do przecenienia. Ochrona tego zaufania ma ogromne znaczenie dla poczucia bezpieczeństwa prawnego jednostki. Jednakże w przedmiotowej sprawie, jak to już wyżej wskazywano, zasada ta – w opozycji do obowiązującego prawa – nie może mieć zastosowania.

Pro futuro, należy pamiętać, że budowanie autorytetu prawa wymaga takich rozwiązań, które nie dają jednostce poczucia pokrzywdzenia.