

III SA/Łd 293/13 - Wyrok WSA w Łodzi

Data orzeczenia	2013-05-08	<i>orzeczenie prawomocne</i>
Data wpływu	2013-03-08	
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi	
Sędziowie	Ewa Alberciak /przewodniczący sprawozdawca/ Irena Krzemieniewska Małgorzata Łuczyńska	
Symbol z opisem	6031 Uprawnienia do kierowania pojazdami	
Hasła tematyczne	Administracyjne postępowanie	
Skarżony organ	Samorządowe Kolegium Odwoławcze	
Treść wyniku	Uchylono postanowienie I i II instancji	
Powołane przepisy	Dz.U. 2012 poz 270 art. 145 par. 1 pkt 1 lit.. c, art. 200 <i>Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - tekst jednolity.</i> Dz.U. 2000 nr 98 poz 1071 art. 74, art. 73 <i>Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r.- Kodeks postępowania administracyjnego - tekst jednolity</i>	

SENTENCJA

Dnia 8 maja 2013 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi – Wydział III w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Ewa Alberciak (spr.) Sędziowie Sędzia NSA Irena Krzemieniewska Sędzia WSA Małgorzata Łuczyńska Protokolant sekr. sąd. Dominika Ratajczyk po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 8 maja 2013 roku sprawy ze skargi K. T. na postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Ł. z dnia [...] nr [...] w przedmiocie odmowy sporządzenia i wydania kopii z przebiegu egzaminu praktycznego na prawo jazdy kategorii B 1. uchyla zaskarżone postanowienie oraz poprzedzające je postanowienie Marszałka Województwa [...] z dnia [...] nr [...]; 2. zasądza od Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Ł. na rzecz K. T. kwotę 100 (sto) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

UZASADNIENIE

Postanowieniem z dnia [...] nr [...], Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Ł. utrzymało w mocy postanowienie Marszałka Województwa Ł. z dnia [...] nr [...] o nieuwzględnieniu wniosku i odmowie sporządzenia i wydania kopii z zarejestrowanego przebiegu egzaminu praktycznego na prawo jazdy kategorii B.

W sprawie ustalono następujący stan faktyczny:

Pismem z dnia 24 września 2012 r. pełnomocnik K.T. wystąpił z żądaniem wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie przebiegu i oceny końcowej egzaminu praktycznego na prawo jazdy jako strona zdawała w dniu 20 września 2012 r. w Wojewódzkim Ośrodku Ruchu Drogowego w Ł.. Ponadto pełnomocnik wniósł o zabezpieczenie nagrania z przebiegu tego egzaminu i umożliwienie stronie sporządzenia jego kopii na nośnik, który dostarczy, co umożliwi sformułowanie szczegółowych wniosków dowodowych.

Postanowieniem z dnia [...] nr [...], wydanym na podstawie art. 74 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. - Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz. U. z 2000r. nr 98, poz. 1071 ze zm.), § 21 ust. 4 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 27 października 2005 r. w sprawie szkolenia, egzaminowania i uzyskiwania uprawnień przez kierujących pojazdami, instruktorów i egzaminatorów (Dz. U. nr 217 z 2005 r., poz. 1834 ze zm.), Marszałek Województwa Ł. orzekł o nieuwzględnieniu wniosku i odmowie sporządzenia i wydania kopii z zarejestrowanego przebiegu egzaminu praktycznego na prawo jazdy kategorii B.

W uzasadnieniu powyższego rozstrzygnięcia organ I instancji wyjaśnił, że kwestię dostępu strony do nagrania z przebiegu egzaminu w sposób szczególny reguluje zapis § 21 ust. 4 powołanego rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 27 października 2005r. Ustawodawca w sposób jednoznaczny i nie budzący wątpliwości określa sposób zapoznania się z zarejestrowanym przebiegiem egzaminu i katalog osób wyłącznie do tego upoważnionych. Zapis ten stanowi, że zarejestrowany przebieg egzaminu może przeglądać i odtwarzać

wyłącznie, m.in. osoba egzaminowana lub jej pełnomocnik oraz egzaminator, który prowadził egzamin - w przypadku złożenia skargi na sposób przeprowadzenia egzaminu.

Organ stwierdził, że w związku ze szczególnym uregulowaniem prawnym sprawy dostępu do nagrania obrazu i dźwięku z przebiegu egzaminu dla osoby egzaminowanej lub jej pełnomocnika, żądanie udostępnienia kopii nagrania nie może być wywodzone z ogólnego przepisu wynikającego z art. 73 ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego. Należy odróżnić nakazaną prawem czynność organu udostępnienia stronie akt sprawy (art. 73 k.p.a.) od czynności udostępnienia akt sprawy we wskazanej przez stronę formie. W rozpatrywanym przypadku strona nie jest pozbawiona możliwości zapoznania się z materiałem dowodowym w postaci nagrania z przebiegu egzaminu i sformułowania na jego podstawie własnych wniosków dowodowych. Ustawodawca nie przewiduje natomiast możliwości sporządzania kopii tego nagrania dla osoby egzaminowanej lub jej pełnomocnika. Z § 21 ust. 3 cytowanego rozporządzenia wynika ponadto, że zarejestrowany obraz i dźwięk, z zastrzeżeniem ust. 5, przechowuje się w ośrodku egzaminowania na odpowiednich nośnikach danych, w pomieszczeniu zabezpieczonym przed dostępem osób nieupoważnionych, przez okres co najmniej 14 dni od daty przeprowadzenia egzaminu.

Na powyższe postanowienie pełnomocnik strony złożył zażalenie. Podniósł, że prawo każdego obywatela dostępu do dotyczących go dokumentów i zbiorów danych gwarantuje Konstytucja RP w art. 51. Zgodnie z tym zapisem ograniczyć to prawo może tylko ustawa. Zatem Marszałek Województwa Ł. nie mógł przyjąć jako podstawę prawną swojego rozstrzygnięcia rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 27 października 2005 r. oraz art. 74 § 2 k.p.a., który jedynie określa w jakiej formie prawnej powinna być przedstawiona odmowa dostępu.

Ponadto pełnomocnik podał, że strona potrzebuje nagrania jako dowodu nie w celu jego oglądania - do tego sprowadza się propozycja Urzędu Marszałkowskiego - tylko do analizy tego nagrania pod kątem zgłoszenia dowodów w sprawie, być może z udziałem własnego biegłego. Wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia i zobowiązanie Marszałka Województwa do wykonania kopii nagrania z przebiegu egzaminu na dostarczony nośnik.

Postanowieniem z dnia [...] Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Ł. utrzymało w mocy zaskarżone postanowienie.

W uzasadnieniu organ II instancji wskazał, że w rozpoznawanej materii ma zastosowanie zasada *lex specialis derogat legi generali*, gdzie przepisem szczególnym w odniesieniu do ogólnego unormowania zawartego w art. 73 § 1 k.p.a. jest § 21 ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 27 października 2005 r. Odnosnie materii dotyczącej udostępniania nagrania z zarejestrowanego przebiegu egzaminu praktycznego na prawo jazdy, obowiązujące w tym zakresie przepisy bardzo rygorystycznie regulują tę kwestię, nie dopuszczając w tym zakresie sporządzania kopii, co stanowi o tym, iż zaskarżone postanowienie jest zasadne.

Kolegium, odnosząc się do sformułowanego przez pełnomocnika strony zarzutu naruszenia art. 51 ustawy zasadniczej, stwierdziło, że zarzut ten jest chybiony, albowiem wskazana norma odnosi się do ujawniania informacji o obywatelach, co w sposób oczywisty nie stanowi przedmiotu prowadzonego postępowania.

W skardze skierowanej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego skarżąca wniosła o: 1) stwierdzenie nieważności postanowienia Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Ł. nr [...] z dnia [...] oraz poprzedzającego go postanowienia Marszałka Województwa Ł. znak dnia [...]; 2) nakazanie Marszałkowi Województwa Ł. umożliwienie wykonania w obecności pracownika Urzędu Marszałkowskiego nagrania z przebiegu egzaminu jaki zdawała w dniu 20 września 2012 r.; 3) zasądzenie od Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Ł. kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skarżąca podała, że Marszałek Województwa Ł. przyjął za podstawę prawną swojego postanowienia art. 74 § 1 k.p.a., który jedynie określa, że odmowa dostępu do akt ma mieć formę

postanowienia, pomijając zapis art. 74 § 1 k.p.a., który określa kiedy akta sprawy nie mogą być udostępnione stronie. Zdaniem skarżącej przyjęcie jako drugiej podstawy prawnej zapisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 27 października 2005 r., pomimo zapisanych w nim regulacji dostępu do nagrania z przebiegu egzaminu - jako aktu niższego rangą niż k.p.a., nie będącego ustawą, nie może być podstawą odmowy udostępnienia stronie akt sprawy.

Zdaniem skarżącej, gdyby przyjąć dosłowne zapisy § 21 ust. 4 cytowanego rozporządzenia, to zarówno członkowie S.K.O. jak i sądy rozstrzygające w tych sprawach byłyby pozbawione oglądu jedyne dowodu w sprawie, jakim jest nagranie z przebiegu egzaminu.

W odpowiedzi na skargę Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Ł. wniosło o jej oddalenie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył co następuje:

Skarga jest zasadna.

Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. nr 153, poz. 1269 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę administracji publicznej. Kontrola, o której mowa w § 1 sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (§ 2 art. 1 tej ustawy).

Stosownie do treści art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz. U. z 2012. 270), dalej p.p.s.a. - sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie.

Z wymienionych przepisów wynika, że sąd bada legalność zaskarżonego aktu, czy jest on zgodny z prawem materialnym, określającym prawa i obowiązki stron oraz z prawem procesowym, regulującym postępowanie przed organami administracji publicznej.

Stosownie do treści art. 134 § 1 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

Badając legalność zaskarżonego postanowienia oraz poprzedzającego go postanowienia organu I instancji, Sąd stwierdził naruszenie przez organy administracji przepisów prawa w stopniu uzasadniającym ich uchylenie.

Spór w niniejszej sprawie dotyczy możliwości wydania kopii nagrania przebiegu egzaminu na prawo jazdy znajdującego się w aktach sprawy. Organy stanęły na stanowisku, że żądanie sporządzenia kopii takiego nagrania nie mieści się w uprawnieniach, jakie przysługują stronie z mocy art. 73 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r., nr 98, poz. 1071 ze zm.), dalej k.p.a. Swoje stanowisko organy administracji, tj. Marszałek Województwa Ł. jak i Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Ł. oparły na treści § 21 ust. 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 27 października 2005 r. w sprawie szkolenia, egzaminowania i uzyskiwania uprawnień przez kierujących pojazdami, instruktorów i egzaminatorów – obowiązującego w dacie wydania zaskarżonego postanowienia (rozporządzenie utraciło moc obowiązującą z dniem 19 stycznia 2013 r.).

Stosownie do treści § 21 ust. 4 zarejestrowany przebieg egzaminu może przeglądać i odtwarzać wyłącznie:

- 1) dyrektor ośrodka egzaminowania lub osoba przez niego upoważniona;
- 2) egzaminator nadzorujący;
- 3) osoba prowadząca nadzór nad przeprowadzaniem egzaminów na prawo jazdy w imieniu właściwego organu prowadzącego nadzór;

4) osoba egzaminowana lub jej pełnomocnik oraz egzaminator, który prowadził egzamin - w przypadku złożenia skargi na sposób przeprowadzenia egzaminu;

5) egzaminator, w stosunku do którego wszczęto postępowanie wyjaśniające, o którym mowa w ust. 5 pkt 2.

W ocenie Sądu, organy obu instancji odmawiając wydania skarżącej kopii nagrania zarejestrowanego przebiegu egzaminu naruszyły przepisy postępowania, tj. art. 73 k.p.a. Przepis § 21 ust. 4 cyt. rozporządzenia wskazuje podmioty uprawnione do przeglądania i odtwarzania zarejestrowanego przebiegu egzaminu. Nie budzi wątpliwości, że skarżąca jest podmiotem, której przysługuje powyższe uprawnienie. Wbrew stanowisku organów, § 21 ust. 4 cyt. rozporządzenia nie zakazuje sporządzenia przez stronę kopii nagrania przebiegu egzaminu. Ponadto przepisy rozporządzenia nie mogą wyłączać praw zagwarantowanych stronie w ustawie - Kodeks postępowania administracyjnego.

Zgodnie z art. 73 § 1 k.p.a. w każdym stadium postępowania organ administracji publicznej obowiązany jest umożliwić stronie przeglądanie akt sprawy oraz sporządzenie z nich notatek i odpisów. Strona ma ponadto prawo żądać uwierzytelnienia sporządzonych przez siebie odpisów z akt sprawy lub wydania jej z akt sprawy uwierzytelnionych odpisów, o ile uzasadnione jest to jej ważnym interesem (art. 73 § 2 k.p.a.).

Z art. 73 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego wynika zatem, że na organie ciążyą dwa obowiązki: umożliwienie stronie przeglądania akt sprawy oraz umożliwienie stronie sporządzania notatek, kopii lub odpisów z akt sprawy. Ponadto z art. 73 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego należy wyprowadzić również obowiązek organu uwierzytelnienia sporządzonych przez stronę odpisów z akt sprawy lub wydania jej z akt sprawy uwierzytelnionych odpisów, o ile jest to uzasadnione ważnym interesem strony.

Przepisy prawa nie nałożyły na organ obowiązku sporządzenia odpisów z akt. Z tych przepisów wynika, że to strona sama sporządza odpisy. W wyroku z 12 października 2010 r. sygn. akt II OSK 104/10 Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że "Wykładnia literalna powołanego przepisu wskazuje, iż organ obowiązany jest jedynie umożliwić stronie wykonanie jej uprawnienia do sporządzania notatek i odpisów z akt sprawy, a nie sporządzać na żądanie strony takie odpisy. W związku z tym, że przepis ten nie uwzględnia zaistniałego postępu technicznego w zakresie kopiowania dokumentów, przyjęć należy jego wykładnię rozszerzającą i uznać, że organ ma obowiązek umożliwić stronie sporządzenie odpisów dokumentów z akt sprawy w zależności od posiadanych możliwości technicznych i organizacyjnych. Jeżeli organ ma takie możliwości (odpowiednie urządzenia) pracownik powinien sporządzić kserokopie dokumentów znajdujących się w aktach sprawy lub umożliwić stronie sporządzenie odpisów z akt sprawy w formie kserokopii za zwrotem związanych z tym kosztów".

Jednocześnie wskazać należy, że w wyroku z dnia 6 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 182/11 Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że przy wyznaczeniu granic swobody organu administracji publicznej odmowy udostępnienia odpisów z akt sprawy w żądanej formie należy uwzględnić jako wartość przesądzającą - prawo do obrony strony w postępowaniu, wyznaczone jawnością postępowania. Weryfikując zgodność z prawem postanowienia o odmowie sporządzenia kserokopii dokumentów należy pierwszeństwo nadać prawu do jawności, a nie ograniczaniu obowiązków wynikających z wykładni literalnej.

Zdaniem Sądu, skoro Kodeks postępowania administracyjnego nie wyznacza technicznych sposobów realizacji uprawnienia strony określonego w art. 73 § 1 k.p.a., tym samym za dopuszczalną uznać należy każdą powszechnie dostępną technikę sporządzania kopii. W związku z powyższym sporządzanie kopii w rozumieniu powołanego przepisu może być dokonywane za pomocą wszystkich nowoczesnych urządzeń służących do powielania i utrwalania materiałów oraz informacji, nie wyłączając wykonania kopii nośnika, na którym został zarejestrowany przebieg egzaminu na prawo jazdy.

Wyłączenia od zasady udostępniania akt sprawy stronom postępowania administracyjnego określa przepis art. 74 § 1 k.p.a. Stosownie do treści tego przepisu ograniczenia w możliwości sporządzania z akt sprawy notatek,

kopii i odpisów dotyczą akt sprawy zawierających informacje niejawne o klauzuli tajności "tajne" lub "ściśle tajne", a także innych akt, które organ administracji publicznej wyłączy ze względu na ważny interes państwowy. Natomiast zgodnie z art. 74 § 2 odmowa umożliwienia stronie przeglądania akt sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii i odpisów, uwierzytelnienia takich kopii i odpisów lub wydania uwierzytelnionych odpisów następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie.

Wskazać przy tym należy, że przepis art. 74 § 1 k.p.a. określający wyjątki od zasady udostępniania akt stronom postępowania nie może być interpretowany w sposób rozszerzający.

Nie ulega wątpliwości, że akta sprawy dotyczące egzaminu praktycznego na prawo jazdy skarżącej nie są opatrzone klauzulą tajności. Organ administracji publicznej nie wyłączył dostępu do akt sprawy ze względu na ważny interes państwowy.

W ocenie Sądu, wobec powyższego wniosek skarżącej o wyrażenie zgody na wykonanie kopii nagrania przebiegu egzaminu mieści się w dyspozycji przepisu art. 73 § 1 K.p.a., określającego formy udostępniania akt sprawy w postępowaniu administracyjnym.

Mając powyższe na uwadze, Sąd na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c w związku z art. 135 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnym orzekł jak w pkt 1 sentencji. O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 200 ww. ustawy.

Przy ponownym rozpoznaniu sprawy organy administracji winny uwzględnić powyższej wskazane przez sąd uwagi.

D.Cz.