

OPIS ISTOTNYCH ZAGADNIENI DLA KOMISJI EGZAMINACYJNEJ
DO ZADANIA Z ZAKRESU PRAWA ADMINISTRACYJNEGO
(EGZAMIN ADWOKACKI – 31 MARCA 2017 r.)

Zdaniem zespołu do przygotowania zadań na egzamin adwokacki, zdający powinien sporządzić skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Częstochowie z dnia 1 marca 2017 r.

Przy ocenie rozwiązania zadania należy w szczególności (w ramach wymogów wyznaczonych w art. 78e ust. 2 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze) zwrócić uwagę na następujące kwestie:

1. Skarga powinna spełniać wymogi formalne wynikające z art. 46 - 47 i art. 57 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718, z późn. zm.) - dalej: „p.p.s.a.”. Z treści skargi powinno wynikać, że został do niej dołączony jej odpis, a także pełnomocnictwo wraz z dowodem uiszczenia opłaty skarbowej.
2. Ze skargi powinno wynikać, że została ona wniesiona w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu decyzji organu drugiej instancji do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Częstochowie (art. 53 § 1 i art. 54 § 1 p.p.s.a.).
3. Zdający powinien wnieść o uchylenie w całości decyzji organów obu instancji na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c p.p.s.a. oraz art. 135 p.p.s.a. - z uwagi na naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, a także naruszenie przepisów prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy oraz złożyć wnioski o umorzenie postępowania administracyjnego przez sąd na podstawie art. 145 § 3 p.p.s.a.
4. Zdający, działając w interesie strony, powinien złożyć wnioski o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji na podstawie art. 61 § 3 p.p.s.a. oraz o zasądzenie na rzecz strony kosztów postępowania na podstawie art. 199 i art. 200 p.p.s.a.

Przy rozwiązaniu zadania zastosowanie znajdują:

1. ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2016 r. poz. 627, z późn. zm.),
2. ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 128),
3. rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego (Dz.U. poz. 488),
4. ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2016 r. poz. 718, z późn. zm.),
5. ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r. poz. 23, z późn. zm.).

Osoba zdająca powinna w skardze zwrócić uwagę na następujące kwestie:

1. Materialnoprawną podstawę decyzji stanowił art. 99 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy o kierujących pojazdami, zgodnie z którym starosta wydaje decyzję administracyjną o skierowaniu kierowcy na badania psychologiczne w zakresie psychologii transportu, jeżeli przekroczył liczbę 24 punktów otrzymanych za naruszenie przepisów ruchu drogowego. Stosownie zaś do art. 130 ust. 1 ustawy z 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym, w brzmieniu obowiązującym w dacie dopuszczenia się naruszeń, tj. w kwietniu i w maju 2016 r., policja prowadziła ewidencję kierowców naruszających przepisy ruchu drogowego.
2. Decyzja organu II instancji została wydana z naruszeniem przepisów prawa materialnego i przepisów postępowania. Z uwagi na cofnięcie przez Komendanta Wojewódzkiego Policji w Katowicach wniosku o skierowanie Piotra Warszawskiego na badania psychologiczne i uchylenie wpisu ostatecznego 13 punktów za naruszenie przepisów ruchu drogowego w dniu 5 maja 2016 r., organ II instancji powinien był na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. uchylić decyzję wydaną przez Starostę Częstochowskiego i umorzyć postępowanie pierwszej instancji w całości, ponieważ stało się ono bezprzedmiotowe w rozumieniu art. 105 § 1 k.p.a. Bezprzedmiotowość postępowania administracyjnego była następstwem ustalenia, że wobec nieprzekroczenia 24 punktów, na Piotrze Warszawskim nie ciążył obowiązek poddania się badaniom psychologicznym.

Zgodnie z art. 99 ust. 2 pkt 1 lit. b w związku z art. 99 ust. 2 ustawy o kierujących pojazdami, starosta, jako organ uprawniony, wydaje decyzję o skierowaniu kierowcy na badania psychologiczne w zakresie psychologii transportu, jeżeli przekroczył liczbę 24 punktów otrzymanych za naruszenie przepisów ruchu drogowego (art. 99 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy o kierujących pojazdami). Decyzję wydaje się na wniosek organu kontroli ruchu drogowego lub dyrektora wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego (art. 99 ust. 2 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami).

Kluczowe znaczenie miało w związku z tym ustalenie, czy Piotr Warszawski otrzymał za naruszenie przepisów ruchu drogowego powyżej 24 punktów. Kwestia ta, czyli przekroczenie ustawowego limitu 24 punktów, powinna być bezsporna.

Z art. 98 ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami wynika, że kierowca, który kierując pojazdem popełnił naruszenie przepisów ruchu drogowego stwierdzone mandatem karnym, prawomocnym wyrokiem sądu lub orzeczeniem organu orzekającego w sprawie o naruszenie w postępowaniu dyscyplinarnym, otrzymuje punkty odpowiadające temu naruszeniu z dniem uprawomocnienia się rozstrzygnięcia.

W tej sprawie organ I instancji wszczął postępowanie na wniosek Komendanta Wojewódzkiego Policji w Katowicach z dnia 31 sierpnia 2016 r. Podstawą wniosku był między innymi dotyczący strony wpis 13 punktów za naruszenie przepisów ruchu drogowego w dniu 5 maja 2016 r. w ewidencji prowadzonej na podstawie § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra

Spraw Wewnętrznych z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego (Dz.U. poz. 488). Wpis nastąpił na podstawie wyroku nakazowego Sądu Rejonowego w Częstochowie z dnia 20 czerwca 2016 r., sygn. akt II W 1900/16, który w dacie złożenia wniosku oraz wydania decyzji przez organ I instancji był prawomocny.

3. Po wydaniu decyzji przez organ I instancji stan faktyczny uległ zmianie, czego nie uwzględnił organ II instancji.

W szczególności organ II instancji pominął to, że Komendant Wojewódzki Policji w Katowicach Wydział Ruchu Drogowego w piśmie z dnia 9 stycznia 2017 r. zawiadomił Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Częstochowie, że cofa wniosek o skierowanie na badania psychologiczne, gdyż wpis ostateczny 13 punktów karnych za naruszenie przez Piotra Warszawskiego przepisów ruchu drogowego w dniu 5 maja 2016 r. został uchylony w dniu 8 grudnia 2016 r.

Cofnięcie wniosku było spowodowane tym, że Sąd Rejonowy w Częstochowie przywrócił Piotrowi Warszawskiemu termin do rozpoznania sprzeciwu od wyroku nakazowego z dnia 20 czerwca 2016 r., sygn. akt II W 1900/16, co zostało udokumentowane postanowieniem z dnia 28 listopada 2016 r.

Wobec przywrócenia terminu do złożenia sprzeciwu, wyrok nakazowy utracił swoją moc i nie obowiązywał w obrocie prawnym (art. 506 § 3 k.p.k.). Oznaczało to, że dotychczasowy wpis 13 punktów nie został stwierdzony prawomocnym wyrokiem i ponieważ Piotr Warszawski nie przekroczył liczby 24 punktów za naruszenie przepisów ruchu drogowego, brak było podstaw do wydania decyzji o skierowaniu go na badania psychologiczne. Nie została bowiem wypełniona dyspozycja art. 82 ust. 1 pkt 4 lit. b w związku z art. 98 ust. 1 i art. 99 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o kierujących pojazdami, gdyż nie został przekroczony ustawowy próg 24 punktów otrzymanych za naruszenie przepisów ruchu drogowego.

4. Organy prowadzące postępowanie w sprawie skierowania kierowcy na badania psychologiczne z uwagi na przekroczenie 24 punktów, tj. starosta oraz samorządowe kolegium odwoławcze, nie mają kompetencji do samodzielnego ustalania ilości punktów przypisanych kierowcy za naruszenie przepisów ruchu drogowego, gdyż jest to pozostawione organowi prowadzącemu ewidencję, tj. Komendantowi Wojewódzkiemu Policji. Jednakże cofnięcie wniosku przez Komendanta Wojewódzkiego Policji w Katowicach i informacja o uchyleniu wpisu 13 punktów oznaczały, że samorządowe kolegium odwoławcze, utrzymując w mocy decyzję organu I instancji, mimo zmiany stanu faktycznego dotyczącego przesłanki ustawowej przekroczenia 24 punktów, naruszyło art. 15 w związku z art. 140 i art. 138 § 1 pkt 1 i 2 k.p.a.

Istotą wyrażonej w art. 15 k.p.a. zasady dwuinstancyjności postępowania jest dwukrotne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy. Zasada ta oznacza, że organ odwoławczy ma obowiązek uwzględnić zmiany stanu faktycznego sprawy zaistniałe po wydaniu decyzji przez organ I instancji. Kompetencje orzecznicze organu II instancji nie sprowadzają się tylko do kontroli

zarzutów podniesionych w stosunku do decyzji wydanej przez organ I instancji. Organ odwoławczy nie może poprzestać na kontroli podniesionych zarzutów, gdyż zobligowany jest do ponownej oceny zgromadzonego materiału dowodowego i w zależności od wyników tej oceny oraz dokonanych ustaleń, wydać stosowne rozstrzygnięcie.

Powyższa zasada oznaczała, że w tej sprawie Samorządowe Kolegium Odwoławcze miało obowiązek uwzględnić stan faktyczny istniejący w dniu wydania decyzji, a nie stan faktyczny przyjęty przez organ I instancji. Działa bowiem jako organ reformatoryjny, ponownie merytorycznie rozpoznając sprawę w jej całości (tak m.in. NSA w wyroku z dnia 19 lipca 2001 r., sygn. akt V SA 3872/00).

Skoro Komendant Wojewódzkiej Policji w Katowicach uchylił wpis 13 punktów, gdyż Sąd Rejonowy przywrócił stronie termin do złożenia sprzeciwu od wyroku nakazowego, na podstawie którego strona otrzymała 13 punktów, to Samorządowe Kolegium Odwoławcze miało obowiązek uwzględnić skutki, które z tego wynikały. Posiada ono bowiem kompetencje do sprawdzenia w oparciu o stosowny wniosek Komendanta Wojewódzkiej Policji, czy wskazane we wniosku wpisy są wpisami ostatecznymi oraz czy liczba punktów przekracza 24. W świetle art. 98 ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami tylko wpisy, które mają charakter wpisów ostatecznych warunkują (w razie przekroczenia liczby 24 punktów) skierowanie kierowcy na badania psychologiczne (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 sierpnia 2016 r., sygn. akt III SA/Wr 830/16).

5. W związku z tym zasadne było postawienie zarzutów naruszenia przepisów postępowania:

- art. 15 w związku z art. 140, art. 138 § 1 pkt 1 i art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. przez utrzymanie w mocy decyzji organu I instancji, pomimo istnienia przesłanek do uchylenia tej decyzji i umorzenia postępowania I instancji w całości (art. 105 § 1 k.p.a.);

- art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a. przez błędne ustalenie, że w dacie wydania decyzji przez organ II instancji Piotr Warszawski przekroczył liczbę 24 punktów otrzymanych za naruszenie przepisów ruchu drogowego i że zostały ustalone okoliczności faktyczne uzasadniające skierowanie go na badania psychologiczne w zakresie psychologii transportu, a w szczególności, że podstawą do takich ustaleń był wydany w postępowaniu nakazowym wyrok Sądu Rejonowego w Częstochowie z dnia 20 czerwca 2016 r., sygn. akt II W 1900/16, który wobec złożenia sprzeciwu utracił moc.

6. W konsekwencji zasadne było także postawienie zarzutu naruszenia przepisów prawa materialnego, tj.:

- art. 98 ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami polegającego na błędnej wykładni, a w konsekwencji na niewłaściwym zastosowaniu przez przyjęcie, że podstawą ustalenia punktów za naruszenie przepisów ruchu drogowego jest wyrok nakazowy wydany w postępowaniu karnym, pomimo że wyrok ten na skutek wniesienia sprzeciwu utracił moc, podczas gdy kierowca otrzymuje za naruszenie przepisów ruchu drogowego punkty odpowiadające temu naruszeniu z dniem uprawomocnienia się wyroku skazującego;

- art. 82 ust. 1 pkt 4 lit. b w związku z art. 99 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy o kierujących pojazdami przez niewłaściwe zastosowanie na skutek błędnego ustalenia, że Piotr Warszawski przekroczył 24 punkty karne za naruszenie przepisów ruchu drogowego.