

**Uchwała Nr VIII/84/15
Rady Powiatu w Goleniowie
z dnia 29 października 2015 r.**

w sprawie rozpatrzenia skargi

Na podstawie art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013, poz. 595 i 645 z 2014 r. poz. 379 i poz. 1072) oraz w związku z art. 228, art. 229 pkt 4 i art. 237 § 1 i 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267, Dz. U. z 2014 r. poz. 183, Dz. U. z 2015 r. poz. 211 i 702) oraz w związku z § 19 ust. 2 Statutu Powiatu Goleniowskiego (Dz. Urz. Woj. Zach. z 1999r. Nr 3, poz. 24; z 2000r. Nr 13, poz. 126; z 2001r. Nr 36, poz. 833; z 2002 r. Nr 23, poz. 391, Nr 52, poz. 1140; z 2003r. Nr 1, poz. 14; z 2004 r. Nr 5, poz. 62, Nr 83, poz. 1468; z 2007r. Nr 95, poz. 1651, Nr 105, poz. 1808)

Rada Powiatu w Goleniowie uchwala, co następuje:

§ 1. Po rozpatrzeniu skargi mieszkańca Goleniowa z dnia 06 lipca 2015 r. uzupełnionej 08 września 2015 r. na Radę Powiatu w Goleniowie przekazuje się skargę zgodnie z właściwością Wojewodzie Zachodniopomorskiemu.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Powiatu w Goleniowie.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Powiatu

Kazimierz Ziemba

Uzasadnienie uchwały o przekazaniu skargi:

W związku z zawiadomieniem o negatywnym rozpoznaniu skargi Skarżącego na Starostę Goleniowskiego przekazanej Radzie Powiatu w Goleniowie w dniu 9 czerwca 2015 r. przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Szczecinie, Skarżący w dniu 6 lipca 2015 r. wniósł skargę, wnosząc o ponowne rozpatrzenie skargi oraz wysłuchanie przez Komisję Rewizyjną i wskazując, iż w „ww sprawie pojawiają się coraz to nowe wątki, które Radzie nie są znane, a powinna je znać by podjąć miarodajną decyzję”.

Pismo niniejsze zostało pierwotnie zakwalifikowane jako wniesienie nowej skargi na Starostę Goleniowskiego, odwołującej się do skargi rozpoznanej w drodze uchwały Rady Powiatu z dnia 18 czerwca 2015 r. nr VI/64/15, w której po rozpoznaniu sprawy w aspekcie złożonej skargi i wyjaśnień złożonych przez organ, w sposób uzasadniony faktycznie i prawnie Rada wskazała, iż skargę uznała za bezzasadną. Z tego względu wskazanie w piśmie z dnia 6 lipca 2015 r. przez Skarżącego, iż w sprawie pojawiły się nowe okoliczności sprawy, w odniesieniu do sprawy rozpoznanej powołaną uchwałą Rady Powiatu skargi, wstępnie zakwalifikowano jako ponowne wniesienie skargi na Starostę Goleniowskiego, do Rady Powiatu, przy powtórzeniu zarzutów objętych skargą przekazaną w dniu 9 czerwca 2015 r. oraz wskazaniu na istnienie nowych okoliczności w sprawie, które jednak nie zostały przez Skarżącego wyspecyfikowane w treści samego pisma. Mając na uwadze, iż w sprawie w dniu 8 września 2015 r. Skarżący miał złożyć stosowne wyjaśnienia na posiedzeniu Komisji Rewizyjnej, brak było możliwości oceny nowych okoliczności powołanych przez Skarżącego przed ich przedstawieniem na przedmiotowym posiedzeniu.

Na posiedzeniu Komisji Rewizyjnej w dniu 8 września 2015 r. Skarżący w istocie zakwestionował rozstrzygnięcie przez Radę uprzednio złożonej skargi, powtarzając w niej zawartą argumentację i rozszerzając ją o powołanie się przez Skarżącego na postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego (SKO) w Szczecinie z dnia 27 lipca 2015 r. W tym zakresie wskazać należy na brak wpływu dyspozycji postanowienia SKO w Szczecinie z dnia 27 lipca 2015 r. (wydanego po rozpoznaniu przez Radę skargi) na stan faktyczny sprawy, albowiem w wyniku przedmiotowego orzeczenia, organ wyższego stopnia uznał konieczność uzupełnienia powołanej decyzji Starosty z dnia 25 listopada 2013 r. we wskazanym zakresie w drodze postanowienia (a nie w drodze przyjętej przez organ zwykłego pisma z dnia 13 listopada 2014 r.), co nastąpiło postanowieniem z dnia 7 sierpnia 2015 r., które Skarżącemu doręczono w dniu 18 sierpnia 2015 r. Nadmienić należy, iż Skarżący w następstwie doręczonego postanowienia o uzupełnieniu decyzji nie wniósł środka zaskarżenia w stosunku do decyzji z dnia 25 listopada 2013 r., co skutkowało jej ostatecznością i w chwili obecnej decyzja ta jako ostateczna stanowi podstawę praw i obowiązków, która nie podlega ocenie merytorycznej w toku postępowania skargowego.

Jeżeli chodzi o wskazanie na prowadzone przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym postępowanie, podkreślenia wymaga przy tym fakt, iż zgodnie z przepisem art. 234 i 235 KPA co do zasady skarga składana w sprawie indywidualnej winna być traktowana jako stosowny wniosek w związku z postępowaniem administracyjnym a organ, do którego skargę wniesiono, w takiej sytuacji winien jej nadać bieg przekazując ją danemu organowi zgodnie z dyspozycją przepisu art. 231 KPA. W sprawie skargi będącej przedmiotem uchwały Rady Powiatu z dnia 18 czerwca 2015 r. nr VI/64/15 dyspozycja przepisu art. 231 została wyczerpana przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze, które uznało w niej właściwość Rady Powiatu w Goleniowie i do niej przekazało pismo Skarżącego z dnia 24 marca 2015 r.

Sytuacja taka nie ma miejsca odnośnie pisma Skarżącego z dnia 6 lipca 2015 r., które jak wskazano, z uwagi na swoją treść jedynie wstępnie zakwalifikowano jako ponowienie skargi będącej przedmiotem rozpoznania w drodze uchwały z dnia 18 czerwca 2015 r. nr

VI/64/15, gdyż ostateczne jej sprecyzowanie nastąpiło dopiero na posiedzeniu Komisji Rewizyjnej w dniu 8 września 2015 r. Oceniając całokształt stanowiska Skarżącego bez wątplenia należy uznać, iż pismo z dnia 6 lipca 2015 r. wraz z uzupełnieniem z dnia 8 września 2015 r. stanowi skargę w rozumieniu przepisu art. 227 KPA. Przedmiotem skargi jest zakwestionowanie przyjętego przez Radę sposobu postępowania ze skargą będącą przedmiotem rozpoznania w drodze powołanej wyżej uchwały Rady Powiatu oraz wniosek o jej ponowne rozpoznanie.

Zasadnym jest w konsekwencji zakwalifikowanie niniejszej skargi jako skargi na Radę Powiatu, która zgodnie z dyspozycją przepisu art. 231 KPA w zw. z art. 229 pkt 1 KPA winna zostać przekazana do rozpoznania Wojewodzie Zachodniopomorskiemu, nie zaś jak wstępnie przyjęto, nie dysponując pełnym stanowiskiem Skarżącego, jako ponowienia skargi złożonej uprzednio na Starostę Goleniowskiego .

W konsekwencji uznać należy brak właściwości Rady Powiatu w sprawie i konieczność przekazania skargi wskazanemu wyżej organowi. W tym względzie analiza treści skargi z dnia 6 lipca 2015 r. prowadzi do stwierdzenia, iż skarga w istocie kwestionuje działania Rady Powiatu w sprawie. Przemawia za tym przede wszystkim treść samego pisma z dnia 6 lipca 2015 r., które zawiera wyłącznie zarzuty odnośnie sposobu rozpoznania skargi uprzednio złożonej, jak również nie wskazanie przez Skarżącego nowych zarzutów przeciwko postępowaniu Starosty (poza wyżej omówionym stanowiskiem SKO w kwestii wpadkowej). Nie stoi przy tym na przeszkodzie takiej interpretacji treść przepisów art. 234 i 235 KPA, gdyż przy tak ustalonej podstawie skargi nie dotyczy ona indywidualnej sprawy podlegającej rozpoznaniu w postępowaniu administracyjnym, lecz sposobu rozpoznania skargi przez organ kolegialny, jakim jest Rada Powiatu, ani zawarty w skardze wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy i wysłuchanie przez Komisję Rewizyjną Rady Powiatu, gdyż obie te czynności zostały dokonane przez powołane organy kolegialne w toku oceny skargi złożonej w dniu 6 lipca 2015 r. i skutkowały takim właśnie jej zakwalifikowaniem.

Odnosząc się do zarzutów podniesionych przeciwko sposobowi rozpoznania skargi przez Radę Powiatu wskazać należy, iż Skarżący składając skargę będącą przedmiotem rozpoznania w dniu 18 czerwca 2015 r., zawarł w niej konkretne zarzuty przeciwko Staroście, które były przedmiotem badania w toku rozpoznania skargi przez Komisję Rewizyjną Rady Powiatu oraz samą Radę Powiatu. Przy tym wskazać należy, iż brak wezwania Skarżącego do stawienia w zw. z zarzutami objętymi tą skargą wynikał z nie stwierdzenia konieczności uzupełnienia lub wyjaśnienia treści samej skargi w trybie przepisu paragrafu 8 rozporządzenia Rady ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, gdyż stwierdzono w tym względzie, iż skarga jest jednoznaczna w swej treści, zarzutach i wnioskach i nie zawiera uchybień natury formalnej. Na marginesie wskazać należy, iż jeżeli Skarżący stał na stanowisku, iż treść skargi nie uwzględniała całości zarzutów i wniosków Skarżącego, miał w tej mierze możliwość stosownego uzupełnienia skargi do czasu jej rozpoznania, zaś działanie w tym względzie z urzędu przez organ nie jest możliwe poza wskazanymi w zdaniu poprzednim sytuacjami związanymi z brakami formalnymi skargi, których jak wskazano nie stwierdzono.

Dokonując ewentualnej ponownej oceny postępowania Starosty Goleniowskiego w sprawie nie sposób jest uznać zasadności wniesionej skargi. W tym względzie wskazać należy, iż ustalenia odnośnie możliwości faktycznego wydania Skarżącemu zatrzymanego prawa jazdy pozostają analogiczne jak przedstawione w uzasadnieniu uchwały Rady Powiatu z dnia 18 czerwca 2015 r. nr VI/64/15, tym bardziej, iż postępowanie prowadzone przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym i zakończone postanowieniem z dnia 27 lipca 2015 r. wbrew twierdzeniom Skarżącego, nie wpływa na ocenę stanu faktycznego i formalnego sprawy, o czym będzie jeszcze mowa w dalszej części.

Przytaczając w tym względzie stan faktyczny sprawy podnieść należy, co następuje:

W dniu 12 września 2013 r. Starosta Goleniowski wydał adresowane do Skarżącego decyzje o skierowaniu na kontrolne sprawdzenie kwalifikacji oraz o skierowaniu na badania psychologiczne w celu stwierdzenia istnienia lub braku przeciwwskazań psychologicznych do kierowania pojazdami. Decyzja o skierowaniu na badanie psychologiczne jest ostateczna i prawomocna zgodnie z wyrokiem WSA w Szczecinie z dnia 4 września 2014 r. oddalającym skargę na decyzję SKO w Szczecinie z dnia 12 listopada 2013 r. utrzymującą powołaną decyzję. Decyzja o skierowaniu na kontrolne sprawdzenie kwalifikacji nie została przez Skarżącego zakwestionowana pomimo jej skutecznego doręczenia w dniu 18 września 2013 r.

W dniu 2 listopada 2013 r. funkcjonariusz policji Komendy Powiatowej Policji w Goleniowie zatrzymał prawo jazdy Skarżącego. Podstawą tej czynności było stwierdzenie przez policjanta, że zaistniał przypadek przekroczenia przez kierującego pojazdem liczby 24 punktów za naruszenie przepisów ruchu drogowego.

Prawo jazdy zostało przekazane Staroście w dniu 6 listopada 2013 roku.

W sprawie Starosta prowadził równoległe (poza dwoma wyżej wymienionymi) cztery postępowania administracyjne, na podstawie których:

a) w związku z nie poddaniem się przez Skarżącego badaniom psychologicznym potwierdzającym brak przeciwwskazań do kierowania pojazdami, decyzją z dnia 7 maja 2014 r. Starosta orzekł o zatrzymaniu dokumentu prawa jazdy Skarżącego do czasu przedłożenia stosownego orzeczenia. Decyzja ta została utrzymana w mocy decyzją SKO w Szczecinie z dnia 14 kwietnia 2015 r., od której Skarżący wniósł skargę do WSA w Szczecinie. Brak jest informacji o sposobie jej rozpoznania;

b) w związku z wnioskiem Skarżącego z dnia 11 maja 2015 r. o zwrot prawa jazdy powołującym posiadanie przez Skarżącego aktualnego orzeczenia psychologicznego o braku istnienia przeciwwskazań do kierowania wskazanymi pojazdami, Starosta decyzją z dnia 26 czerwca 2015 r. odmówił wydania prawa jazdy, wskazując w uzasadnieniu konieczność zdania egzaminu sprawdzającego kwalifikacje do kierowania pojazdami, zgodnie z przepisem art. 114 ust. 1 pkt 1 lit. b) ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137, z późn. zm.); w sprawie tej Skarżący wniósł odwołanie od decyzji do SKO

w Szczecinie, sprawa jest w toku;

c) w związku z nie poddaniem się przez Skarżącego kontrolnemu sprawdzeniu uprawnień, decyzją z dnia 16 września 2015 r. Starosta Goleniowski orzekł o cofnięciu Skarżącemu uprawnień kat. B) objętych dokumentem prawa jazdy. Brak jest informacji nt. Skuteczności doręczenia i ewentualnego zaskarżenia przedmiotowej decyzji przez Skarżącego;

d) w związku z wnioskiem Skarżącego z dnia 4 listopada 2013 r. o zwrot prawa jazdy Starosta decyzją z dnia 25 listopada 2013 r. odmówił Skarżącemu wydania zatrzymanego przez policję prawa jazdy. W treści decyzji wskazano, iż podstawą jej wydania jest treść przepisów art. 114 ust. 1 pkt 1 lit. b) ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - prawo o ruchu drogowym oraz art. 82 ust. 1 pkt 4 lit. 4 lit. b) ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami. Postanowieniem z dnia 20 grudnia 2013 r. odmówiono Skarżącemu przywrócenia terminu do wniesienia odwołania od powołanej decyzji. Postanowieniem z dnia 24 marca 2014 r. SKO w Szczecinie uchyliło zaskarżone postanowienie i umorzyło postępowanie organu

I instancji w aspekcie wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania. Postanowieniem z dnia 28 kwietnia 2014 r. SKO w Szczecinie umorzyło postępowanie w sprawie przywrócenia terminu do wniesienia odwołania, wskazując iż konieczne jest dla rozpoczęcia biegu tego terminu stosowne rozpatrzenie wniosku o uzupełnienie decyzji. W toku postępowania, SKO w Szczecinie pismem z dnia 8 czerwca 2015 r. przekazało skargę z dnia 24 marca 2015 r. Radzie Powiatu w Goleniowie (rozpoznano ją uchwałą z dnia 18 czerwca 2015 r.). Postanowieniem z dnia 27 lipca 2015 r. SKO w Szczecinie uznało za

uzasadnione zażalenie Skarżącego i wyznaczyło Staroście dodatkowy termin na rozstrzygnięcie

w przedmiocie uzupełnienia decyzji z dnia 25 listopada 2013 r., co nastąpiło postanowieniem z dnia 7 sierpnia 2015 r. skutecznie doręczonym w dniu 18 sierpnia 2015 r. Skarżącemu.

Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, iż odmowę wydania Skarżącemu zatrzymanego prawa jazdy w chwili obecnej uzasadnia treść ostatecznej decyzji z dnia 25 listopada 2013 r., która znajduje się w obiegu prawnym. Dodatkowo w wyniku innych postępowań administracyjnych Starosta zarówno odmówił wydania Skarżącemu zatrzymanego prawa jazdy, jak również cofnął mu uprawnienia do kierowania pojazdami i orzekł

o zatrzymaniu stosownego dokumentu, aczkolwiek w odniesieniu do wymienionych postępowań brak jest informacji o ostateczności decyzji, jak ma to miejsce w odniesieniu do decyzji z dnia 25 listopada 2013 r.

Brak takiego zwrotu w okresie, w którym decyzja powyższa nie była ostateczna, uzasadniony był zarówno faktem wydania decyzji i braku jej uchylecia przez organ wyższego stopnia lub sąd administracyjny (w świetle treści przepisu art. 110 KPA organ jest decyzją związany od chwili doręczenia o ile kodeks nie stanowi inaczej) jak również sytuacją faktyczną i prawną, która uzasadniała stanowisko organu.

W tym względzie wskazać należy, iż stosownie do art. 135 ust. 1 pkt 1 lit. g ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym policjant zatrzyma prawo jazdy za pokwitowaniem w razie przekroczenia przez kierującego pojazdem liczby 24 punktów za naruszenie przepisów ruchu drogowego. W świetle art. 136 ust. 1 powołanej ustawy, prawo jazdy zatrzymane w wymienionym przypadku przekazywane jest niezwłocznie, nie później niż w ciągu 7 dni, staroście. Według art. 114 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy, kontrolnemu sprawdzeniu kwalifikacji podlega osoba posiadająca uprawnienie do kierowania pojazdem, skierowana decyzją starosty, na wniosek komendanta wojewódzkiego Policji, w razie przekroczenia 24 punktów otrzymanych na podstawie art. 130 ust. 1.

Zgodnie z art. 82 ust. 1 pkt 4 lit. b ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2014 r. poz. 600, z późn. zm.) badaniu psychologicznemu przeprowadzanemu w celu ustalenia istnienia lub braku przeciwwskazań psychologicznych do kierowania pojazdem, podlega kierujący motorowerem, pojazdem silnikowym lub tramwajem, jeżeli przekroczył liczbę 24 punktów otrzymanych za naruszenia przepisów ruchu drogowego.

Artykuł 102 ust. 2 tejże ustawy stanowi, że zwrot zatrzymanego prawa jazdy następuje po ustaniu przyczyny zatrzymania.

W konsekwencji brak jest podstaw dla stwierdzenia, iż w okresie do uzyskania waloru ostateczności decyzji z dnia 25 listopada 2013 r. Starosta winien był zwrócić Skarżącemu prawo jazdy. Oczywistym jest przy tym, iż w związku z jej ostatecznym charakterem decyzja taka stanowi przyjętą w obrocie prawnym podstawę kompetencji Starosty i podlega wykonaniu.

Nie wdając się w szczegółowe rozważania właściwe teorii prawa wskazać należy, iż w doktrynie wskazuje się, że zatrzymanie prawa jazdy ze względu na przekroczenie przez kierującego pojazdem liczby 24 punktów za naruszenie przepisów ruchu drogowego (art. 135 ust. 1 pkt 1 lit. g ustawy – prawo o ruchu drogowym) jest uzasadnione tym, że osoba taka podlega obowiązkowemu sprawdzeniu kwalifikacji, a liczba uzyskanych punktów budzi zastrzeżenia co do możliwości jej bezpiecznego uczestniczenia w ruchu drogowym w charakterze kierującego pojazdem silnikowym. (por. R. A. Stefański, Prawo o ruchu drogowym. Komentarz do art. 114 i art. 135 ustawy – Prawo o ruchu drogowym, LEX 2008).

Zatrzymanie przez policjanta prawa jazdy kierowcy, który ma więcej niż 24 punkty karne za naruszanie przepisów ruchu drogowego, pozwala na szybkie wyeliminowanie z ruchu takiej osoby. Jest oczywiste, że osoba taka musi udowodnić przez egzamin

kwalifikacyjny, czy posiada predyspozycje, które sprostają wymogom pełnoprawnego uczestnictwa w ruchu drogowym. Jako słuszną oceniono decyzję ustawodawcy o rozszerzeniu zakresu podmiotowego badań psychologicznych na osoby, które naruszając przepisy, przekroczyły 24 punkty. (W. Kotowski, Ustawa o kierujących pojazdami, Komentarz do art. 82, LEX, 2013).

Mając na względzie powyższe, przyjęcie że istnieje norma prawna nakazująca staroście, wydanie kierującemu na jego żądanie, bez żadnych warunków, prawa jazdy tego kierującego uprzednio przekazanego przez policję w warunkach art. 136 ust. 1 w zw. z art. 135 ust. 1 pkt 1 lit. g ustawy – prawo o ruchu drogowym, niweczyłoby całkowicie cele, które legły u podstaw przyznania policji kompetencji do zatrzymania prawa jazdy w związku z przekroczeniem przez kierującego liczby 24 punktów. Dlatego też nie sposób jest przyjąć, że taka norma prawna obowiązuje w polskim porządku prawnym.

Zgodnie z tym co zostało wyżej zaznaczone, zatrzymanie prawa jazdy przez policjanta w omawianych uwarunkowaniach ma na celu wyeliminowanie z ruchu drogowego kierowcy w odniesieniu do którego zachodzą poważne wątpliwości samego ustawodawcy, co do możliwości jego bezpiecznego uczestniczenia w ruchu drogowym. Starosta swoimi działaniami nie może niweczyć działań policji. Przeciwnie, starosta powinien podejmować działania, które będą służyły eliminacji kierowcy z ruchu drogowego do czasu, aż taki kierowca, zgodnie z obowiązującymi przepisami, wykaże iż posiada cechy legitymujące go do kierowania pojazdami (kwalifikacje potwierdzone pozytywnym wynikiem egzaminu państwowego oraz brak przeciwwskazań psychologicznych potwierdzony odpowiednim orzeczeniem). Z tego względu, brak było podstaw do zwrócenia prawa jazdy Skarżącemu niezależnie od występowania waloru ostateczności dla decyzji z dnia 25 listopada 2013 r. wobec nie spełnienia przez Skarżącego wymogów ustawowych w wymienionym zakresie, co było zresztą podstawą innych decyzji Starosty wobec Skarżącego, w tym decyzji o cofnięciu uprawnień.

Nadmienić należy, iż Wojewoda Zachodniopomorski rozpatrywał już skargę w powyższym przedmiocie złożoną przez Skarżącego w sprawie IR-1.8174.1.2015.PG.

Załatwienie skargi winno zostać dokonane z pouczeniem o treści przepisu art. 239 par. 1 KPA, zgodnie z którym w przypadku gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności - organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy - bez zawiadamiania skarżącego.

Opracowała: Komisja Rewizyjna

