



1001-8.TK 27.2023

SK 17/23

1445

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną Z. S. o zbadanie zgodności:

1) art. 84 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r., poz. 988 ze zm.) „w zakresie, w jakim nakłada na starostę obowiązek cofnięcia diagnoście uprawnienia do wykonywania badań technicznych bez uwzględnienia okoliczności podmiotowych i przedmiotowych”, z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

2) art. 84 ust. 3 pkt 2 ustawy - Prawo o ruchu drogowym z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji;

3) art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 w związku z art. 84 ust. 4 ustawy - Prawo o ruchu drogowym w zakresie, w jakim dopuszczają do „jednoczesnego zastosowania wobec tej samej osoby fizycznej, w związku z tym samym zdarzeniem faktycznym, środka karnego w postaci zakazu wykonywania zawodu diagnosty oraz cofnięcie uprawnień diagnosty w postępowaniu administracyjnym”, z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji

- na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) -

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) przepis art. 84 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r., poz. 988 ze zm.) w zakresie, w jakim nakłada na starostę obowiązek cofnięcia diagnoście uprawnienia do wykonywania badań technicznych „bez uwzględnienia okoliczności podmiotowych i przedmiotowych”, jest zgodny z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;**
- 2) przepisy art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 w związku z art. 84 ust. 4 ustawy powołanej w pkt 1, w zakresie, w jakim dopuszczają do „jednoczesnego zastosowania wobec tej samej osoby fizycznej, w związku z tym samym zdarzeniem faktycznym, środka karnego w postaci zakazu wykonywania zawodu diagnosty oraz cofnięcie uprawnień diagnosty w postępowaniu administracyjnym”, są zgodne z art. 2 w związku z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;**
- 3) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym - wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.**

UZASADNIENIE

Z. S. (dalej także: Skarżący) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego ze skargą konstytucyjną, przytoczoną na wstępie niniejszego stanowiska.

Skarga ta została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego i prawnego ustalonego przez Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 24 stycznia 2023 r., w sprawie o sygn. akt Ts 3/22 (kopia postanowienia w aktach sprawy).

Skarżący posiadał uprawnienia diagnosty samochodowego.

Wyrokiem z czerwca 2014 r. Sąd Rejonowy w G.:

- uznał Skarżącego winnym popełnienia czynu , polegającego na poświadczeniu nieprawdy o sprawności samochodu, podczas gdy nie przeprowadził takiego badania, i wymierzył Skarżącemu karę pozbawienia wolności (punkt I sentencji);
- zawiesił warunkowo wykonanie kary orzeczonej w punkcie I (punkt II sentencji);
- wymierzył skarżącemu karę grzywny w wysokości czterdziestu stawek dziennych, ustalając wysokość jednej stawki na (punkt III sentencji);
- orzekł wobec Skarżącego środek karny w postaci zakazu wykonywania czynności wynikających z uprawnień diagnosty (punkt IV sentencji);
- zasądził od Skarżącego na rzecz Skarbu Państwa koszty sądowe (punkt V sentencji).

Sąd Okręgowy w P., wyrokiem z grudnia 2014 r., na skutek apelacji Skarżącego i jego obrońcy, utrzymał zaskarżone orzeczenie w mocy.

Decyzją z lipca 2015 r. Starosta (dalej: organ):

- cofnęła uprawnienie Skarżącego do wykonywania badań technicznych pojazdów (punkt 1);
- unieważniła wydane uprawnienie (punkt 2).

W uzasadnieniu decyzji wskazano, że wyrok skazujący obligował organ do cofnięcia uprawnień Skarżącemu, stosownie do art. 84 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r., poz. 988 ze zm., dalej: ustawa - Prawo o ruchu drogowym).

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w P. (dalej: organ odwoławczy) decyzją z stycznia 2016 r. utrzymało w mocy decyzję organu w części dotyczącej cofnięcia uprawnień oraz uchyliło decyzję organu w części dotyczącej unieważnienia wydanych uprawnień i w tym zakresie umorzyło postępowanie przed organem.

Wyrokiem z lutego 2018 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w P. oddalił skargę Skarżącego na decyzję organu odwoławczego.

Skarga kasacyjna na powyższe orzeczenie została oddalona wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z lipca 2021 r.

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej Skarżący wyjaśnił, że „[p]rzedmiotem kontroli jest art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r., w brzmieniu aktualnym na dzień wydania decyzji przez organ drugiej instancji, tj. w dniu stycznia 2016 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.).

Stanowił on bowiem materialnoprawną podstawę rozstrzygnięcia w sprawie cofnięcia skarżącemu uprawnień zawodowych. Organ drugiej instancji ocenia stan faktyczny i prawny rozpoznawanej sprawy, co do zasady, ustalony na dzień wydania decyzji administracyjnej w drugiej instancji. Natomiast sąd administracyjny dokonuje oceny zgodności zaskarżonego aktu lub czynności z prawem, w świetle stanu faktycznego i prawnego istniejącego w dniu wydania aktu lub podjęcia czynności.

Art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r., w brzmieniu aktualnym na dzień wydania decyzji przez organ drugiej instancji, tj. w dniu stycznia 2016 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 ze zm.) miał następującą treść: *<Starosta cofa diagnoście uprawnienia do wykonywania badań technicznych, jeżeli w wyniku przeprowadzonej kontroli, o której mowa w art. 83 ust. 6, stwierdzono:*

- 1) przeprowadzenie przez diagnostę badania technicznego niezgodnie z określonym zakresem i sposobem wykonania;*
- 2) wydanie przez diagnostę zaświadczenia albo dokonanie wpisu do dowodu rejestracyjnego pojazdu niezgodnie ze stanem faktycznym lub przepisami.>.*

W wyniku dokonanej nowelizacji, usunięto jednak oczywiście błędne, z punktu widzenia zasad legislacji, odesłanie do nieobowiązującego art. 83 ust. 6 wyżej wymienionej ustawy. Nastąpiło to wraz z wejściem w życie ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy

dotyczące działalności gospodarczej z dnia 6 marca 2018 r. (Dz. U. z 2018 r., poz. 650) [dalej: ustawa z dnia 6 marca 2018 r. - przyp. wł.].

Po nowelizacji, przepis uzyskał brzmienie: *<Starosta cofa diagnoście uprawnienia do wykonywania badań technicznych, jeżeli w wyniku przeprowadzonej kontroli, o której mowa w art. 83b ust. 2 pkt. 1, stwierdzono:*

1) przeprowadzenie przez diagnostę badania technicznego niezgodnie z określonym zakresem i sposobem wykonania;

2) wydanie przez diagnostę zaświadczenia albo dokonanie wpisu do dowodu rejestracyjnego pojazdu niezgodnie ze stanem faktycznym lub przepisami.>.

Art. 84 ust. 4 ustawy - Prawo o ruchu drogowym normuje prawną konsekwencję cofnięcia diagnoście uprawnień zawodowych, może być więc traktowany jako dopełnienie zastosowanej sankcji administracyjnej. Zgodnie z jego treścią, *<w przypadku cofnięcia diagnoście uprawnienia do wykonywania badań technicznych, ponowne uprawnienie nie może być wydane wcześniej niż po upływie 5 lat od dnia, w którym decyzja o cofnięciu stała się ostateczna.>.* Przepis ten nie ulegał zmianom w analizowanym okresie.

Odpowiedzialność diagnosty, przewidziana w art. 84 ust. 3 Prawa o ruchu drogowym, ma charakter obiektywny, bez możliwości miarkowania czy też gradacji tejże sankcji. Nieprawidłowe zachowania diagnosty uznawane są za delikty administracyjne, za które przewidziano tylko jedną sankcję - cofnięcie uprawnień. W ten sposób sprawca takiego zachowania eliminowany jest z kręgu diagnostów poprzez zastosowanie władczego środka w postaci decyzji administracyjnej. Cofnięcie diagności uprawnień do wykonywania badań technicznych jest przykładem sankcji administracyjnej, rozumianej jako ujemna konsekwencja (dolegliwość) naruszenia przez diagnostę przepisów prawa administracyjnego (...).

Warto również zauważyć, że nie wprowadzono również instytucji przedawnienia administracyjnego. Oznacza to, że wspomniane wyżej negatywne konsekwencje prawne zostaną zastosowane wobec diagnosty, niezależnie od tego,

ile czasu upłynęło od popełnienia deliktu administracyjnego do jego ujawnienia i wydania stosownej decyzji administracyjnej przez starostę.

Kwestionowany art. 84 ust. 3 Prawa o ruchu drogowym ma charakter bezwzględnie obowiązujący i w razie zaistniałej jednej z przesłanek z pkt 1 i 2 nie daje staroście możliwości odstąpienia od wydania decyzji o cofnięciu uprawnień. Decyzja taka ma charakter związany. Stanowisko to potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych, a w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego. W wyroku z dnia 25 lutego 2015 r. (sygn. II K·GSK 46/14) Naczelnny Sąd Administracyjny orzekł, że przepis art. 84 ust. 3 pkt 1 Prawa o ruchu drogowym nie daje organowi prawa do miarkowania konsekwencji, co oznacza, że uchybienia o dużym ciężarze gatunkowym są traktowane na równi z uchybieniami o mniejszych skutkach. Wykonanie badań technicznych pojazdów sprzecznie z wymogami prawa i stanem faktycznym zawsze będzie rodziło po stronie organu obowiązek cofnięcia uprawnień. Z kolei w wyroku z dnia 12 marca 2013 r. (sygn. II GSK 2427/11) Naczelnny Sąd Administracyjny wskazał, że Prawo o ruchu drogowym nie dopuszcza żadnego wyjątku, który wyłączałby wydanie decyzji o cofnięciu diagnoście uprawnień, w szczególności decyzja ta nie jest uzależniona od motywów, którymi kierował się diagnosta, naruszając art. 84 ust. 3 pkt. 1 i 2 ustawy (...).

Należy zaznaczyć, że w dniu 12 marca 2012 r. Naczelnny Sąd Administracyjny podjął uchwałę w składzie siedmiu sędziów, w której rozstrzygnął zagadnienie prawne związane, dotyczące rozumienia art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 Prawa o ruchu drogowym (chodzi o uchwałę siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie o sygn. akt II GPS 2/11; dalej: uchwała siedmiu sędziów NSA, System Informacji Prawnej LEGALIS - Wydawnictwo C. H. BECK, numer 443498 - przyp. wł.]. Stwierdził wówczas, że starosta może cofnąć uprawnienia do wykonywania badań technicznych pojazdów zarówno w wyniku kontroli, jak i po uzyskaniu informacji z innych źródeł. Przesądził również, iż sposób, w jaki zostało ujawnione, że diagnosta

dopuszczył się określonego naruszenia, nie ma znaczenia dla ewentualnego zastosowania sankcji przewidzianej w art. 84 ust. 3 ustawy Prawo o ruchu drogowym.

W doktrynie zauważa się, że diagnosta w praktyce nie ma żadnych środków, które mogłyby go obronić lub ekskulpować. W tej kwestii okazuje się, że w lepszej sytuacji jest przedsiębiorca, bo w stosunku do niego starosta sprawujący nadzór w pierwszej kolejności wydaje zalecenia pokontrolne z terminem usunięcia naruszeń” [uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 15 - 17].

Następnie Skarżący Z. S. omówił powołane w *petitum* skargi wzorce konstytucyjnej kontroli, po czym stwierdził, iż „[o]koliczność, że obowiązujące prawo bez względu na rodzaj uchybienia i okoliczności jego popełnienia, przewiduje zawsze obowiązek wymierzenia wyłącznie jednej sankcji administracyjnej w postaci cofnięcia uprawnień do wykonywania badań technicznych, w praktyce oznacza zakaz wykonywania zawodu i utratę pracy przez diagnostę. Stanowi to nieproporcjonalną ingerencję w wolność uregulowaną art. 65 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wystarczy bowiem obiektywne stwierdzenie wystąpienia uchybienia, bez względu na okoliczności sprawy, a także bez względu na ciężar tego uchybienia, a także bez względu na ciężar tego uchybienia i jego skutków (...).

Należy zaznaczyć, że istnieje wiele zawodów regulowanych, w tym wolnych zawodów, których wykonywanie zostało ograniczone w interesie publicznym. W przypadku zawodów, które przewidują odpowiedzialność dyscyplinarną za naruszenie prawa lub zasad deontologicznych przewidziana jest gradacja środków odpowiedzialności (od upomnienia, przez kary pieniężne, do pozbawienia wykonywania zawodu). Miarkowanie dolegliwości w postępowaniu dyscyplinarnym jest z założenia dostosowanie do okoliczności przedmiotowych czynu i podmiotowych sprawcy. Zastosowany środek odpowiedzialności powinien współgrać z wagą przewinienia zawodowego. Dopiero tak ukształtowane zasady odpowiedzialności zawodowej można uznać za

odpowiadające konstytucyjnej zasadzie proporcjonalności (...).

Ustawodawca nie ma również prawnych ograniczeń do wskazywania, innych niż obiektywny fakt popełnienia deliktu administracyjnego, przesłanek odpowiedzialności administracyjnej, czy ustalenia katalogu sankcji. Dowodem na to mogą być chociażby przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.), dotyczące administracyjnych kar pieniężnych, które regulują np. wpływ siły wyższej na powstanie odpowiedzialności (art. 189e), okoliczności pozwalające na odstąpienie od wymierzenia kary (art. 189f), okoliczności wpływające na wymiar administracyjnej kary pieniężnej (art. 189d), czy tzw. przedawnienie administracyjne (art. 189g-189h; 189j).

Jak wynika z powyższego, prawodawca miał do wyboru przynajmniej dwa bardziej racjonalne, mniej dolegliwe i niearbitralne sposoby uregulowania kwestii odpowiedzialności diagnostów uprawnionych do kontroli pojazdów. Z rozwiązań tych jednak nie skorzystał” (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 19 - 20).

W ocenie Skarżącego, „[p]rzyjęcia tak restrykcyjnej regulacji, jak kwestionowana w skardze, nie uzasadnia w żadnej mierze względ na bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego, ich życie i zdrowie. (...)

Wspomniana regulacja narusza również zasadę sprawiedliwości społecznej, wynikającą z art. 2 Konstytucji RP. Brak uznania jakichkolwiek przesłanek przedmiotowych i podmiotowych, obiektywny charakter odpowiedzialności oraz wydawanie decyzji przez starostę w warunkach związania administracyjnego, stanowi o arbitralności przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań. W takich warunkach może dochodzić do wydawania rozstrzygnięć niesprawiedliwych i krzywdzących” (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 20 - 21).

Uzasadnienie zarzutu sformułowanego w pkt 2 *petitum* skargi konstytucyjnej Z. S. rozpoczął od stwierdzenia, że, <<[j]ak już była o tym mowa wielokrotnie, przedmiotem kontroli jest art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 Prawa o ruchu

drogowym, w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania decyzji przez organ drugiej instancji. Wypada przypomnieć, że wówczas, przepis ten miał następującą treść:

„Starosta cofa diagnoście uprawnienia do wykonywania badań technicznych, jeżeli w wyniku przeprowadzonej kontroli, o której mowa w art. 83 ust. 6, stwierdzono:

- 1) przeprowadzenie przez diagnostę badania technicznego niezgodnie z określonym zakresem i sposobem wykonania;*
- 2) wydanie przez diagnostę zaświadczenia albo dokonanie wpisu do dowodu rejestracyjnego pojazdu niezgodnie ze stanem faktycznym lub przepisami.”.*

Analizując treść tego przepisu, używając podstawowej metody językowej, należy stwierdzić, że postępowanie wobec diagnosty może być zainicjowane, nie w wyniku jakiegokolwiek kontroli, ale jedynie konkretnej kontroli, o której mowa w art. 83 ust. 6 p.r.d. (chodzi o ustawę - Prawo o ruchu drogowym - przyp. wł.). Jednak art. 83 p.r.d. nie zawierał ust. 6.

Regulacja prawna zawiera lukę, która nie pozwala w ogóle na stosowanie tak wadliwie skonstruowanego przepisu. Nie można bowiem przeprowadzić takiej kontroli, o której mowa w przepisie, który nie obowiązuje. Desygnaty takiego stwierdzenia (takiej kontroli) będą zawsze zbiorem pustym. Okoliczność warunkująca odpowiedzialność nigdy nie może w rzeczywistości wystąpić.

Oczywiście nie chodzi o to, że pierwsza informacja o delikcie administracyjnym musi pochodzić z przeprowadzonej przez organ kontroli, ale o to, że kontrola taka musi się odbyć przed uruchomieniem odpowiedzialności wobec diagnosty>> (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 20 - 21).

Zdaniem Skarżącego, „[n]ie można przy tym zgodzić się z twierdzeniem przedstawianym w orzecznictwie administracyjnym, że odesłanie do przepisu nieobowiązującego nie ma znaczenia normatywnego i nie wpływa na określenie sytuacji, w której diagnosta ponosi odpowiedzialność administracyjną. Dokonywana w tym zakresie przez NSA (uchwała 7 sędziów NSA z dnia 12

marca 2012 r., sygn. II GPS 2/11) wykładania funkcjonalna i celowościowa sprzeciwia się bowiem wyraźnej treści przepisu prawnego.

Należy zaznaczyć, że w orzecznictwie sądów administracyjnych wyraźnie wskazuje się, że przepis zawierał błąd legislacyjny. Zaprezentowany sposób wykładni był próbą naprawienia błędu ustawodawcy, co wiązało się nie tyle z zastosowaniem funkcjonalnej i celowościowej metody wykładni, a z zastosowaniem wnioskowania *analogia legis*.

Analogia legis polega bowiem na ustaleniu podobieństwa między sytuacją regulowaną wyraźną normą prawną, wyinterpretowaną z określonych przepisów obowiązujących, a sytuacją nieuregulowaną (bądź częściowo nieuregulowaną) prawnie. Celem jest więc przypisanie analogicznych skutków prawnych (co do adresata, okoliczności czy wzoru zachowania) wynikających z wyraźnie brzmiącej normy, także do nieunormowanej sytuacji (...).

Brak przepisu, do którego odsyła przepis odsyłający, zawsze będzie powodować lukę konstrukcyjną w prawie (tj. częściowy brak regulacji), gdyż przepisy odsyłające nie mogą stanowić samodzielnej podstawy do rekonstrukcji całościowej treści normy prawnej. Z kolei, brak regulacji jest warunkiem koniecznym stosowania analogii. Luki prawnej nie można natomiast wypełnić stosując zwykle metody wykładni przepisów.

Dodać wypada, że nie zawsze wydaje się słuszne stosowanie *analogii legis*, nawet w sytuacji wystąpienia luki w prawie. Jest to niedopuszczalne, gdy wynik takiego rozumowania spowoduje nałożenie niewyrażonego w pełni i wprost obowiązku lub represji. Posługiwanie się takimi rozumowaniami nie jest dopuszczalne zarówno w prawie karnym materialnym, jak i w przypadku norm wyrażających sankcję administracyjną.

Jak podkreśla się w doktrynie, stosowanie analogii w prawie administracyjnym może okazać się sprzeczne z ideą praw i wolności obywatelskich (...). <Jeśli przepis szczególny wprowadza dla określonej w nim sytuacji i w przewidzianych w nim warunkach możliwość ograniczenia praw

obywatela, stosowanie tego przepisu w drodze analogii do sytuacji innych niż w nim wymienione, choćby nawet były to sytuacje zbliżone, jest niedopuszczalne> (wyrok NSA z 3 maja 1985 r., II SA 112/85) [System Informacji Prawnej LEGALIS - Wydawnictwo C. H. BECK, numer 35590 - przyp. wł.]. (...)

Odnosząc się do kolejności zastosowania reguł samej wykładni przepisu, należy najpierw stosować reguły językowe i systemowe, a dopiero w dalszej kolejności, jeżeli rezultat takiej interpretacji będzie niejednoznaczny, wykorzystać metody funkcjonalne i celowościowe. Natomiast w przypadku uzyskania sprzecznych wyników wykładni, należy zastosować, którąś z reguł preferencji, a więc dyrektyw wykładni drugiego stopnia.

Nie ulega wątpliwości, że wśród możliwych reguł interpretacyjnych tekstów prawnych pierwszeństwo ma wykładnia językowa (wyrok NSA z 14 grudnia 2000 r., FSA 2/00) [System Informacji Prawnej LEGALIS - Wydawnictwo C. H. BECK, numer 49534 - przyp. wł.]. W niniejszej sprawie, zastosowanie wykładni językowej prowadzi do stwierdzenia, że treści normy prawnej nie da się wyinterpretować z samego brzmienia przepisu, gdyż zrekonstruowanie hipotezy wymaga posłużenia się treścią innego przepisu, który został derogowany. Wyrażenia słowne, którymi posłużył się ustawodawca nie są wystarczające do skonstruowania pełnej normy prawnej.

Dodatkowo, do tej metody wykładni zalicza się regułę, w myśl której nie wolno interpretować tekstów prawnych w taki sposób, aby ich pewne fragmenty okazały się zbędne (zakaz wykładni per non est). Nie można więc twierdzić, że odesłanie do innego przepisu nie ma żadnego znaczenia, albo traktować go jako niewskazanego przez ustawodawcę.

<Wykładnia systemowa polega na ustaleniu znaczenia przepisów prawnych, a raczej norm prawnych ze względu na ich lokalizację w strukturze źródeł prawa oraz powiązania, jakie występują pomiędzy różnymi aktami normatywnymi, np. ustalenie normy będącej zasadą, czy norm, hierarchicznie wyższej (...) Wykładnia systemowa ze względu na swój charakter często bywa

nazywana subsydiarną lub wspomagającą - służy do tego, aby rozstrzygać wątpliwości, jakie nasuwa wykładnia językowa; w wyjątkowych sytuacjach jest podstawą korekty rezultatu wykładni językowej> (B. Dauter, *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, LexisNexis 2014 r., wyd. 5, s. 469, 470). [...]

Przy dokonywaniu wykładni systemowej należy mieć na uwadze, że art. 84 ust. 3 Prawa o ruchu drogowym jest przepisem, który formułuje sankcję administracyjną, a więc określoną dolegliwość, ustanowioną przez materialne prawo administracyjne i stosowaną w drodze decyzji administracyjnej. Z drugiej jednak strony, jest to również norma kompetencyjna, określająca uprawnienia starosty, jako organu administracji publicznej (władzy publicznej)” [uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 21 - 23].

W podsumowaniu części rozważań dotyczących zarzutu sformułowanego w pkt 2 *petitum* skargi konstytucyjnej Skarżący stwierdził, iż zarzut ten „sprowadza się (zatem - przyp. wł.) do twierdzenia, że kwestionowany przepis został skonstruowany wadliwie, co powinno prowadzić do stwierdzenia, że nie da się w sposób prawidłowy wyinterpretować jego treści, nie odwołując się przy tym do niedozwolonych w takich przypadkach rozumowań. Błędne odesłanie, zawarte w kwestionowanym przepisie, doprowadziło do luki prawnej (tzw. luki konstrukcyjnej). W związku z powyższym, gdyby zastosowano prawidłowo metody wykładni, należałoby stwierdzić, że nie było podstawy prawnej, która mogłaby stać się podstawą rozstrzygnięcia w drodze decyzji administracyjnej. **Pierwotnym uchybieniem było więc naruszenie zasad prawidłowej legislacji, którego następstwem było naruszenie prawa skarżącego do wolnego wyboru zatrudnienia** (podkr. wł.).

Nawet gdyby uznać, że można w przedmiotowej sprawie posłużyć się wykładnią funkcjonalną i celowością, która sprzeciwia się radykalnie treści literalnej przepisu, nie przekreśla to tezy o skrajnym naruszeniu zasad prawidłowej techniki legislacyjnej. Prawo powinno przybierać taką treść normatywną, aby mogło być ze zrozumieniem przyswojone przez przeciętnego

obywatela. Warunku takiego na pewno nie spełnia, jeżeli w orzecznictwie wprost wspomina się o błędach legislacyjnych, które muszą być następnie naprawiane w ramach procesu stosowania prawa. Tego rodzaju uchybie również powinno spowodować stwierdzenie niezgodności z art. 2 i 7 Konstytucji w związku z art. 65 ust. 1 Konstytucji.

Dodatkowo, nie można zgodzić się z interpretacją, w myśl której art. 84 ust. 3 ustawy Prawo o ruchu drogowym pozwala na cofnięcie uprawnień diagnoście również bez uprzedniego przeprowadzenia kontroli przez starostę, nawet jeżeli organ uzyskał informację o delikcie administracyjnym z innego źródła. Rozstrzygnięcie oparte na tego rodzaju wykładni, stanowiłoby naruszenie art. 2 i 7 Konstytucji w związku z art. 65 ust. 1 Konstytucji.

Po nowelizacji (Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej z dnia 6 marca 2018 r., Dz.U. z 2018 r., poz. 650), przepis uzyskał brzmienie: <Starosta cofa diagnoście uprawnienia do wykonywania badań technicznych, jeżeli w wyniku przeprowadzonej kontroli, o której mowa w art. 83b ust. 2 pkt. 1, stwierdzono:

- 1) przeprowadzenie przez diagnostę badania technicznego niezgodnie z określonym zakresem i sposobem wykonania;
- 2) wydanie przez diagnostę zaświadczenia albo dokonanie wpisu do dowodu rejestracyjnego pojazdu niezgodnie ze stanem faktycznym lub przepisami.>.

Należy zwrócić uwagę, że ustawodawca nie zrezygnował z przesłanki przeprowadzenia kontroli przez starostę. Stało się tak mimo ugruntowanej linii orzeczniczej, w myśl której właściwy organ może uzyskać informację o delikcie administracyjnym z dowolnego źródła” (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 25 - 26).

Uzasadniając z kolei trzeci zarzut skargi konstytucyjnej Z. S. podniósł, że „art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym w zw. z art 84 ust. 4 wskazanej wyżej ustawy, jest niezgodny z art. 65

ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji RP”, ponieważ dopuszcza „jednoczesne zastosowanie wobec tej samej osoby fizycznej, w związku z tym samym zdarzeniem faktycznym, środka karnego w postaci zakazu wykonywania zawodu diagnosty oraz cofnięcie uprawnień diagnosty w postępowaniu administracyjnym. Narusza więc zasadę zakazu podwójnego ukarania (ne bis in idem). Podwójne zastosowanie środka o charakterze represyjnym za ten sam czyn, które spełnia tę samą funkcję społeczną (odpłaty, prewencyjną) zawsze stanowi naruszenie zasady proporcjonalności, jako nadmierna regulacja, prowadząca do nieadekwatnego rygoryzmu prawnego”, po czym zwrócił uwagę, między innymi, na to, iż:

- „[s]kutek cofnięcia uprawnień diagnoście jest (...) tożsamy z zakazem wykonywania działalności zawodowej diagnosty przez okres 5 lat. Deklarowanym celem tej instytucji prawnej jest odsunięcie od wykonywania zawodu nierzetelnych diagnostów”;

- „[z]godnie z treścią art. 39 pkt 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. 2005 Nr 163, poz. 1363 zm., dalej: KK), zakaz zajmowania określonego stanowiska, wykonywania określonego zawodu lub prowadzenia określonej działalności gospodarczej jest zaliczany do środków karnych. W myśl 41 § 1 KK, <sąd może orzec zakaz zajmowania określonego stanowiska albo wykonywania określonego zawodu, jeżeli sprawca nadużył przy popełnieniu przestępstwa stanowiska lub wykonywanego zawodu albo okazał, że dalsze zajmowanie stanowiska lub wykonywanie zawodu zagraża istotnym dobrom chronionym prawem>. Zakaz ten może być orzeczony na okres od 2 do 6 lat (art. 43 § 1 KK)”;

- „[w]skazany wyżej środek (...) [karny - przyp. wł.] skutkuje brakiem możliwości zgodnego z prawem zajmowania określonego stanowiska albo wykonywania określonego zawodu. Złamanie zakazu naraża, oprócz innych konsekwencji prawnych, na odpowiedzialność karną. Zgodnie z treścią art. 244 KK, <kto nie stosuje się do orzeczonego przez sąd zakazu zajmowania

stanowiska, wykonywania zawodu, prowadzenia działalności podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.>”;

- „[ś]rodkom karnym przypisuje się funkcje analogiczne jak karom. Wskazuje się więc, iż powinny one pełnić przede wszystkim funkcję ochronną. Z niej wynikają funkcje szczegółowe, wśród których na pierwszym miejscu wyróżnia się funkcję sprawiedliwościową, nazywaną także karzącą lub retributywną. W dalszej kolejności wyodrębnia się funkcję zapobiegawczą (prewencyjną) realizującą się na dwóch płaszczyznach, jako prewencja indywidualna (specjalna) i jako prewencja generalna (ogólna), funkcję zaspokojenia społecznego poczucia sprawiedliwości oraz funkcję kompensacyjną (uwagi do art. 39 KK, D. Szeleszczuk [w:] A. Grześkowiak red., K. Wiak red., Kodeks kamy. Komentarz, Warszawa 2021 r., Legalis za A. Grześkowiak, Funkcje kary, s. 45-80). Podstawową różnicą między funkcjami realizowanymi przez kary i środki karne jest rozłożenie akcentów. O ile w przypadku kar na plan pierwszy wysuwa się funkcja karząca, o tyle w przypadku środków karnych pierwszoplanową funkcją jest prewencja oraz kompensacja (uwagi do art. 39 KK, D. Szeleszczuk [w:] A. Grześkowiak red., K. Wiak red., Kodeks kamy. Komentarz, Warszawa 2021 r., Legalis za M. Szewczyk, System środków karnych w projekcie, s. 154)”;

- „środek karny w postaci zakazu wykonywania zawodu diagnosty oraz administracyjna sankcja cofnięcia uprawnień (przy uwzględnieniu niemożności ubiegania się o ponowne uzyskanie uprawnień przez okres 5 lat) wywołują zbliżony skutek prawny. Realizują też analogiczne cele, a w szczególności funkcję karzącą oraz prewencyjną. Stosowane są jednak w innych rodzajach postępowania (karnym i administracyjnym), przy uwzględnieniu innych przesłanek odpowiedzialności. Odpowiedzialność karna jest oparta na winie, a w ramach postępowania karego oskarżony korzysta z szeregu gwarancji procesowych. Odpowiedzialność administracyjna, we wskazanym przypadku, stanowi tzw. odpowiedzialność obiektywną, gdzie prawnie istotny jest jedynie

fakt popełnienia przez diagnostę deliktu administracyjnego. Środek karny może być orzeczony przez sąd, w zależności od okoliczności sprawy, na okres od 2 do 6 lat (w aktualnym stanie prawny sąd może być orzec ten środek karny na okres od jednego roku do 15 lat). Okres ten może być więc zarówno krótszy, jak i dłuższy, od stałego okresu 5 lat, wyznaczonego przez normy prawa administracyjnego”;

- „[p]rawny byt, wskazanego wyżej środka karnego oraz sankcji administracyjnej, jest niezależny. Mogą być orzeczone w różnym czasie - skutek prawny następuje zasadniczo w momencie uprawomocnienia się wyroku karnego, oraz analogicznie w chwili, kiedy decyzja administracyjna stała się ostateczna. Dalszy los prawny również może się różnić. Możliwe jest bowiem zawieszenie wykonalności decyzji administracyjnej, na czas prowadzonego postępowania sądowoadministracyjnego (zob. art. 61, 152 § 1 PPSA). Nie jest natomiast możliwe zawieszenie wykonania środka karnego (zob. art. 69 KK)” [uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 26 - 30).

Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik lub RPO), pismem z dnia 15 marca 2023 r., numer V.511.96.2023.TS, poinformował, że zgłasza udział w przedmiotowym postępowaniu i przedstawił stanowisko, iż:

„1) art. 84 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.) w zakresie, w jakim nakłada na starostę obowiązek cofnięcia diagnoście uprawnienia do wykonywania badań technicznych bez uwzględnienia okoliczności podmiotowych i przedmiotowych, jest niezgodny z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji i art. 2 Konstytucji”;

2) art. 84 ust. 3 pkt 2 ustawy - Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.) nie jest niezgodny z art. 2 Konstytucji w związku z art. 65 ust. 1 Konstytucji;

3) art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.) w związku z art 84 ust. 4 tej ustawy, w zakresie w jakim dopuszcza stosowanie wobec tej samej osoby fizycznej, za ten sam czyn, środka karnego w postaci czasowego zakazu wykonywania zawodu diagnosty oraz sankcji administracyjnej, którą stanowi cofnięcie diagnoście uprawnienie do wykonywania badań technicznych, nie jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP w związku z art. 65 ust. 1 Konstytucji.”.

W powołanym wyżej piśmie, w zakresie odnoszącym się do zarzutu naruszenia art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji, Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, między innymi, że „art. 84 ust. 3 pkt 2 Prawa o ruchu drogowym nie spełnia wymogu proporcjonalności. Dzieje się tak nie tylko z uwagi na sposób ukształtowania w nim zasady odpowiedzialności za naruszenie zawodowych obowiązków diagnosty z zakresu badań technicznych, jako odpowiedzialności czysto obiektywnej, lecz również z uwagi na skalę dolegliwości sankcji administracyjnej. Jedną z najważniejszych zasad materialnych wykorzystywanych w stosowaniu sankcji administracyjnych powinna być zasada proporcjonalności. Bywa ona nazywana w doktrynie i orzecznictwie zasadą współmierności, miarkowania bądź adekwatności lub zakazem nadmiernej ingerencji. Miarkowanie (stopniowanie) sankcji polega na dostosowaniu stopnia dolegliwości do wagi przewinienia, w tym nierzadko okoliczności przedmiotowych i podmiotowych sprawcy” oraz, iż „[w] sytuacji, gdy diagnosta przeprowadził badanie techniczne niezgodnie z określonym zakresem i sposobem wykonania lub wydał zaświadczenie, czy też dokonał wpisu do dowodu rejestracyjnego pojazdu niezgodnie ze stanem faktycznym lub przepisami, starosta zobowiązany jest cofnąć diagnoście uprawnienie do wykonywania badań technicznych. Niezgodność zachowania diagnosty z przepisami może mieć różny charakter i nierówne konsekwencje dla wartości, jaką jest bezpieczeństwo w ruchu drogowym. Tym samym jeden rodzaj sankcji administracyjnej, określony sztywno, nie pozwala uwzględnić stopnia uszczerbku

w wartości, jaką stanowi bezpieczeństwo w ruchu drogowym (w skrajnym przypadku może nie być żadnego uszczerbku), ciężkości naruszenia przez diagnostę obowiązku ustawowego, ani sytuacji majątkowej i osobistej sprawcy deliktu - diagnosty, który naruszył obowiązki zawodowe. Jedyną istniejącą prawnie możliwością orzeczenia przez starostę o cofnięciu diagnostyce uprawnień do przeprowadzania badań technicznych pozbawia diagnostę prawa do wykonywania zawodu. Możliwa do zaistnienia jest bowiem sytuacja, w której diagnosta przeprowadził badanie techniczne na stacji diagnostycznej, ale nie mógł potwierdzić tego faktu w dowodzie rejestracyjnym, gdyż kierowca nie miał tego dokumentu przy sobie, bądź nie miał środków na opłacenie badania. Formalne potwierdzenie przeprowadzania badania miało więc miejsce następnego dnia. Takie zachowanie diagnosty w świetle prawa stanowi podstawę do wszczęcia postępowania administracyjnego przeciwko niemu w przedmiocie cofnięcia uprawnień. Treść decyzji jest z góry przesądzana, albowiem starosta może orzec tylko jedno - cofnięcie tychże uprawnień. Budzi to jednak wątpliwości co do konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, wynikającej z art. 2 Konstytucji” (pismo Rzecznika z dnia 15 marca 2023 r., s. 26 - 28).

W odniesieniu do zarzutu dotyczącego naruszenia przez art. 84 ust. 3 pkt 2 ustawy - Prawo o ruchu drogowym art. 2 w związku z art. 65 ust. 1 Konstytucji Rzecznik Praw Obywatelskich, w piśmie z dnia 15 marca 2023 r., stwierdził, że „[d]rugi z zarzutów skargi kasacyjnej (chodzi o skargę konstytucyjną - przyp. wł.) dotyczy niezgodności przepisu art. 84 ust. 3 Prawa o ruchu drogowym z art. 2 Konstytucji, z którego wynika zasada poprawnej legislacji”, po czym wyraził pogląd, iż „[a]naliza orzecznictwa sądów administracyjnych prowadzi do wniosku, że po podjęciu przez NSA uchwały (chodzi o uchwałę NSA - przyp. wł.) o treści: <Sposób ujawnienia dopuszczenia się przez diagnostę naruszenia określonego w art. 84 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm.) nie ma znaczenia dla oceny możliwości zastosowania sankcji przewidzianej w tym

przepisie>, nie dochodzi do rozbieżności w zakresie wykładni art. 84 ust. 3 pkt 2 Prawa o ruchu drogowym, sądy interpretują bowiem ten przepis jednolicie. Skoro zatem obecnie nie odnotowuje się rozbieżności w wykładni powołanego przepisu, bowiem jego niejasności zostały usunięte w wyniku podjęcia przez NSA uchwały abstrakcyjnej, to nie można uznać, że jego konstrukcja jest obarczona istotną wadą, która uniemożliwia adresatom prawidłowe zrozumienie zawartych w nim norm prawnych. W związku z powyższym, stwierdzić należy, że art. 84 ust. 3 pkt 2 Prawa o ruchu drogowym nie narusza wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady poprawnej legislacji” (pismo Rzecznika z dnia 15 marca 2023 r., s. 28 i s. 29 - 30).

Natomiast odnośnie do zarzutu skargi konstytucyjnej dotyczącego naruszenia przez art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy - Prawo o ruchu drogowym w związku z art 84 ust. 4 tej ustawy zasady *ne bis in idem* Rzecznik podniósł, że „w wyniku możliwości stosowania podwójnej sankcji wobec diagnosty, który poświadczył nieprawdę wydając zaświadczenie albo dokonując wpisu w dowodzie rejestracyjnym, wskazać należy, że z konstytucyjnego punktu widzenia kumulacja sankcji administracyjnych oraz sankcji karnych jest zasadniczo dopuszczalna. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zwraca się uwagę na różnice w celach obu rodzaju sankcji. O ile celem sankcji karnej jest odpłata za popełniony czyn niedozwolony (funkcja represyjna), o tyle celem sankcji administracyjnej jest zapobieganie naruszeniom prawa (funkcja prewencyjna). Innymi słowy, istotą kary administracyjnej jest przymuszenie do respektowania nakazów i zakazów nałożonych na jednostki przez prawo administracyjne (...).

W związku z powyższym, stwierdzenie, czy przedmiotowy zarzut jest zasadny wymaga ustalenia, czy mamy do czynienia z tym samym czynem oraz dwukrotnie nakładaną sankcją karną lub sankcją o charakterze represyjnym, stanowiącą w istocie sankcję karną, a także z dwoma niezależnymi od siebie postępowaniami w tej samej sprawie (por. wyrok TK z 11 października 2016 r., sygn. K 24/15) [OTK ZU seria A z 2016 r., poz. 77 - przyp. wł.]”, po czym

stwierdził, iż „poświadczenie przez diagnostę nieprawdy, polegające na wystawieniu dokumentu stwierdzającego okoliczności niezgodne ze stanem faktycznym jest czynem zagrożonym środkiem karnym w postaci zakazu wykonywania zawodu, o charakterze odwetowym, opartym na zasadzie winy oraz administracyjnym cofnięciem diagności uprawnień, o charakterze prewencyjnym, opartym na zasadzie odpowiedzialności obiektywnej. Odpowiedzialność karna i odpowiedzialność administracyjna nie są konstytucyjnym karaniem za to samo. Są to różne skutki danego czynu naruszające różne dobra prawem chronione, dlatego uzasadnionym jest zastosowanie różnych sankcji (por. wyrok pełnego składu TK z 21 października 2015 r., sygn. P 32/12) [OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 148 - przyp. wł.]” i wyraził stanowisko, że „kumulacja środka prawnego, jakim jest zakaz wykonywania zawodu oraz administracyjnego cofnięcia diagnoście uprawnień nie narusza zakazu *ne bis in idem*, gdyż ta druga sankcja nie jest sankcją karną” (pismo Rzecznika z dnia 15 marca 2023 r., s. 31 i s. 34 - 35).

Skarżący kwestionuje regulację wynikającą z art. 84 ust. 3 pkt 2 ustawy - Prawo o ruchu drogowym (pkt 1 i 2 *petitum* skargi konstytucyjnej) oraz regulację wynikającą z art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 w związku z art. 84 ust. 4 tejże ustawy (pkt 3 *petitum* skargi konstytucyjnej).

Przepis art. 84, *in toto*, tej ustawy brzmi następująco:

„Art. 84. 1. Badanie techniczne pojazdów wykonuje zatrudniony w stacji kontroli pojazdów uprawniony diagnosta.

2. Starosta wydaje uprawnienie do wykonywania badań technicznych, jeżeli osoba ubiegająca się o jego wydanie posiada wymagane wykształcenie techniczne i praktykę, odbyła wymagane szkolenie oraz zdała egzamin kwalifikacyjny.

2a. Egzamin, o którym mowa w ust. 2, przeprowadza za opłatą komisja powołana przez Dyrektora Transportowego Dozoru Technicznego.

2b. Przez wymagane wykształcenie techniczne i praktykę, o których mowa w ust. 2, rozumie się:

1) wyższe wykształcenie w obszarze nauk technicznych o specjalności samochodowej i udokumentowane 6 miesięcy praktyki w stacji kontroli pojazdów lub w zakładzie (warsztacie) naprawy pojazdów na stanowisku kontroli lub naprawy pojazdów albo

2) średnie wykształcenie techniczne lub wykształcenie średnie branżowe, o specjalności samochodowej i udokumentowany rok praktyki w stacji kontroli pojazdów lub w zakładzie (warsztacie) naprawy pojazdów na stanowisku kontroli lub naprawy pojazdów, albo

3) wyższe wykształcenie w obszarze nauk technicznych o specjalności innej niż samochodowa i udokumentowany rok praktyki w stacji kontroli pojazdów lub w zakładzie (warsztacie) naprawy pojazdów na stanowisku kontroli lub naprawy pojazdów, albo

4) średnie wykształcenie techniczne lub wykształcenie średnie branżowe, o specjalności innej niż samochodowa i udokumentowane 2 lata praktyki w stacji kontroli pojazdów lub w zakładzie (warsztacie) naprawy pojazdów na stanowisku kontroli lub naprawy pojazdów.

2c. Z obowiązku odbycia szkolenia, o którym mowa w ust. 2, jest zwolniona osoba ubiegająca się o wydanie uprawnienia do wykonywania badań technicznych, która ukończyła studia wyższe na kierunku studiów w obszarze nauk technicznych obejmującym wiedzę i umiejętności w zakresie diagnostyki samochodowej.

2d. Zwolnienie, o którym mowa w ust. 2c, następuje na podstawie dołączonych do wniosku dokumentów poświadczających ukończenie studiów wyższych.

2e. Do okresu praktyki, o którym mowa w ust. 2b pkt 1 i 3, wlicza się praktykę objętą programem studiów, pod warunkiem że praktyka jest odbywana na podstawie umowy zawartej między uczelnią a stacją kontroli pojazdów lub podmiotem, o którym mowa w art. 86 ust. 1.

3. Starosta cofa diagnoście uprawnienie do wykonywania badań technicznych, jeżeli w wyniku przeprowadzonej kontroli, o której mowa w art. 83b ust. 2 pkt 1, stwierdzono:

1) przeprowadzenie przez diagnostę badania technicznego niezgodnie z określonym zakresem i sposobem wykonania;

2) wydanie przez diagnostę zaświadczenia albo dokonanie wpisu do dowodu rejestracyjnego pojazdu niezgodnie ze stanem faktycznym lub przepisami.

4. W przypadku cofnięcia diagnoście uprawnienia do wykonywania badań technicznych, ponowne uprawnienie nie może być wydane wcześniej niż po upływie 5 lat od dnia, w którym decyzja o cofnięciu stała się ostateczna (podkr. wł.).”.

Przepis art. 83b, *in toto*, ustawy - Prawo o ruchu drogowym ma następującą treść:

„Art. 83b. 1. Nadzór nad stacjami kontroli pojazdów sprawuje starosta.

2. W ramach wykonywanego nadzoru starosta:

1) co najmniej raz w roku przeprowadza kontrolę stacji kontroli pojazdów w zakresie:

a) zgodności stacji z wymaganiami, o których mowa w art. 83 ust. 3,

b) prawidłowości wykonywania badań technicznych pojazdów,

c) prawidłowości prowadzenia wymaganej dokumentacji (podkr. wł.);

2) wydaje zalecenia pokontrolne i wyznacza termin usunięcia naruszeń warunków wykonywania działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia stacji kontroli pojazdów;

3) wydaje decyzję o zakazie prowadzenia przez przedsiębiorcę stacji kontroli pojazdów, skreślając przedsiębiorcę z rejestru działalności regulowanej, jeżeli przedsiębiorca:

a) złożył oświadczenie, o którym mowa w art. 83a ust. 4, niezgodne ze stanem faktycznym,

b) nie usunął naruszeń warunków wykonywania działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia stacji kontroli pojazdów w wyznaczonym przez starostę terminie,

c) rażąco naruszył warunki wykonywania działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia stacji kontroli pojazdów.

2a. Decyzja, o której mowa w ust. 2 pkt 3, podlega natychmiastowemu wykonaniu.

2b. W przypadku wydania decyzji, o której mowa w ust. 2 pkt 3, jeżeli przedsiębiorca wykonuje działalność gospodarczą objętą wpisem także na podstawie wpisów do innych rejestrów działalności regulowanej w tym samym zakresie działalności gospodarczej, z urzędu wykreśla się przedsiębiorcę także z tych rejestrów działalności regulowanej.

3. Starosta może powierzyć, w drodze porozumienia, czynności kontrolne Dyrektorowi Transportowego Dozoru Technicznego.

4. (*uchylony*)”.

W tym miejscu należy odnotować, na co w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej trafnie zwrócił uwagę Z. S., że obowiązujące brzmienie art. 84 ust. 3 ustawy - Prawo o ruchu drogowym zostało nadane przez ustawę z dnia 6 marca 2018 r. dopiero **od dnia 30 kwietnia 2018 r.**

Tymczasem w okresie od dnia 1 stycznia 2002 r. do dnia kwietnia 2018 r. przepis art. 84 ust. 3 ustawy - Prawo o ruchu drogowym brzmiał następująco:

„3. Starosta cofa diagnoście uprawnienie do wykonywania badań technicznych, jeżeli w wyniku przeprowadzonej kontroli, o której mowa w art. 83 ust. 6 (podkr. wł.), stwierdzono:

1) przeprowadzenie przez diagnostę badania technicznego niezgodnie z określonym zakresem i sposobem wykonania;

2) wydanie przez diagnostę zaświadczenia albo dokonanie wpisu do dowodu rejestracyjnego pojazdu niezgodnie ze stanem faktycznym lub przepisami.” (*vide*

- art. 1 pkt 48 i art. 6 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym, Dz. U. Nr 129, poz. 1444; dalej: ustawa zmieniająca z dnia 6 września 2001 r. oraz art. 42 pkt 10 i art. 236 ustawy z dnia 6 marca 2018 r.).

Należy dodać, że przepis art. 83, *in toto*, ustawy - Prawo o ruchu drogowym **od dnia 1 stycznia 2002 r. do dnia 20 sierpnia 2004 r.** zawierał następującą treść:

„Art. 83. 1. Badanie techniczne przeprowadzane jest, na koszt właściciela pojazdu, w stacji kontroli pojazdów posiadającej zezwolenie starosty.

2. Starosta wydaje zezwolenie na przeprowadzanie badań technicznych pojazdów przedsiębiorcy, który złożył wniosek o jego wydanie i który spełnia następujące warunki:

1) ma siedzibę lub miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej,

2) posiada wyposażenie kontrolno-pomiarowe oraz warunki lokalowe gwarantujące wykonywanie odpowiedniego zakresu badań technicznych pojazdów zgodnie ze szczegółowymi warunkami przeprowadzania tych badań,

3) posiada certyfikat wydany przez jednostkę naukowo-badawczą na zgodność wyposażenia i warunków lokalowych stacji z warunkami technicznymi,

4) zatrudnia uprawnionych diagnostów,

5) nie jest podmiotem, w stosunku do którego wszczęto postępowanie upadłościowe lub likwidacyjne,

6) nie zalega z uiszczeniem podatków, opłat lub składek na ubezpieczenie społeczne,

7) nie był prawomocnie skazany za przestępstwo popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub za przestępstwo przeciwko dokumentom – dotyczy osoby fizycznej lub członków organów osoby prawnej.

3. We wniosku o wydanie zezwolenia przedsiębiorca określa rodzaj stacji, który ma obejmować zezwolenie, oraz załącza:

1) dokument określający status jednostki, będącej osobą prawną lub nieposiadającą osobowości prawnej jednostką organizacyjną, albo dokument stwierdzający tożsamość w przypadku osoby fizycznej,

2) zaświadczenie z Krajowego Rejestru Karnego stwierdzające niekaralność za przestępstwa, o których mowa w ust. 2 pkt 7,

3) dokumenty potwierdzające spełnienie pozostałych wymogów określonych w ust. 2.

4. Zezwolenie określa rodzaj stacji i zakres wykonywanych przez nią badań technicznych. Wyróżnia się następujące rodzaje stacji:

1) stacje kontroli pojazdów – przeprowadzające badania obejmujące sprawdzenie oraz ocenę prawidłowości działania poszczególnych zespołów i układów pojazdu, zwłaszcza pod względem bezpieczeństwa jazdy i ochrony środowiska,

2) okręgowe stacje kontroli pojazdów - przeprowadzające badania co do zgodności z warunkami technicznymi autobusu, którego dopuszczalna prędkość na autostradzie i drodze ekspresowej wynosi 100 km/h, pojazdu używanego do przewozu materiałów niebezpiecznych, pojazdu przystosowanego do zasilania gazem, pojazdu zarejestrowanego po raz pierwszy za granicą (przed rejestracją w kraju), pojazdu zabytkowego, pojazdu marki «SAM» oraz pojazdu skierowanego na badania techniczne przez organ kontroli ruchu drogowego lub starostę.

5. Starosta może w wydanym zezwoleniu upoważnić stacje przeprowadzające badania, w zakresie, o którym mowa w ust. 4 pkt 1, do wykonywania niektórych badań z zakresu, o którym mowa w ust. 4 pkt 2.

6. Starosta przeprowadza, co najmniej raz w roku, kontrolę stacji kontroli pojazdów w zakresie zgodności z wymaganiami, o których mowa w ust. 2, prawidłowości wykonywania badań technicznych pojazdów oraz prowadzenia wymaganej dokumentacji (podkr. wł.).

7. Starosta cofa zezwolenie, jeżeli przedsiębiorca:

1) przestał spełniać wymagania, o których mowa w ust. 2,

2) odmówił poddania się kontroli, o której mowa w ust. 6,

3) wykonywał badanie techniczne pojazdów niezgodnie z przepisami.

8. W przypadku cofnięcia zezwolenia na przeprowadzanie badań technicznych, z przyczyn określonych w ust. 7 pkt 2 i 3, ponowne zezwolenie nie może być wydane wcześniej niż po upływie 5 lat od dnia, w którym decyzja o cofnięciu stała się ostateczna.” (*vide* - art. 1 pkt 47 ustawy zmieniającej z dnia 6 września 2001 r. oraz art. 22 pkt 1 i art. 90 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej, Dz. U. Nr 173, poz. 1808, dalej: ustawa z dnia 2 lipca 2004 r.).

Trzeba dodać, że ustawą z dnia 2 lipca 2004 r. do ustawy - Prawo o ruchu drogowym wprowadzono art. 83a i art. 83b a jedyną zmianą jaką ustawą z dnia 2 lipca 2004 r. dokonano w art. 84 ustawy - Prawo o ruchu drogowym było nadanie nowej treści ust. 2 tego przepisu („2. Starosta wydaje uprawnienie do wykonywania badań technicznych, jeżeli osoba ubiegająca się o jego wydania posiada wymagane wykształcenie techniczne i praktykę, odbyła wymagane szkolenie oraz zdała z wynikiem pozytywnym egzamin kwalifikacyjny.”.) oraz dodanie, po ust. 2, ust. 2a w brzmieniu:

„2a. Egzamin, o którym mowa w ust. 2, przeprowadza za opłatą komisja powołana przez Dyrektora Transportowego Dozoru Technicznego.” (*vide* - art. 22 2 - 3 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r.).

Zarzut dotyczący naruszenia przez art. 84 ust. 3 pkt 2 ustawy - Prawo o ruchu drogowym, w zaskarżonym zakresie, art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji (pkt 1 *petitum* skargi konstytucyjnej).

Istota tego zarzutu Z. S. sprowadza się do kwestionowania zgodności z Konstytucją automatycznego stosowania sankcji administracyjnej, jaką jest cofnięcie diagnoście uprawnienia do wykonywania badań technicznych pojazdów, w przypadku stwierdzenia dopuszczenia się przez diagnostę

uchybień określonego w art. 84 ust. 3 pkt 2 ustawy - Prawo o ruchu drogowym - bez względu na podmiotowe i przedmiotowe okoliczności konkretnej sprawy.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych:

- przepis art. 84 ust. 3 ustawy - Prawo o ruchu drogowym, stanowiący podstawę cofnięcia diagnoście uprawnienia do wykonywania badań technicznych pojazdów, „nie przyznaje organowi kompetencji do badania umyślności czynu, istotności czy <ciężaru> popełnionego uchybień. Trafnie odnosi się do tego Sąd pierwszej instancji stwierdzając, że analiza treści art. 84 ust. 3 ustawy prowadzi do wniosku, że odpowiedzialność diagnosty za stwierdzone naruszenia ma charakter zobiektywizowany, co oznacza, że poniesienie przez niego odpowiedzialności oparte jest wyłącznie na przypisaniu sprawcy naruszenia przepisów prawa administracyjnego. Natomiast strona podmiotowa czynu, czyli stopień zawinienia sprawcy czy jego motywacje, pozostają bez znaczenia, gdyż przy określeniu konsekwencji tego naruszenia - żaden przepis ustawy nie uwzględnia okoliczności leżących po stronie sprawcy naruszenia”;

- „[d]ecyzja o cofnięciu uprawnień, z uwagi na treść art. 84 ust. 3 ustawy, ma wszelkie znamiona decyzji związanej, a więc sytuacji prawnej, w której organ nie ma żadnego luzu decyzyjnego i nie może podjąć innego rozstrzygnięcia niż wprost wskazane w ustawie (ustawie - Prawo o ruchu drogowym - przyp. wł.)”;

- „żaden inny przepis tej ustawy nie upoważnia organów do miarkowania odpowiedzialności diagnosty za powstałe uchybień. Nie przewidziano też za nie żadnej innej sankcji niż cofnięcie uprawnień”;

- „[d]iagnosta pełni funkcję publiczną, w związku z czym wymagana jest od niego szczególna, a nie tylko zwykła staranność w wykonywaniu swoich czynności oraz przestrzeganie obowiązujących w tym zakresie przepisów. Skoro diagnosta uzyskał uprawnienia, to znaczy, że posiada odpowiednie wykształcenie i praktykę, można zatem od niego wymagać znajomości konstrukcji i parametrów pojazdów, jak i umiejętności sprawdzenia tych parametrów. Celem regulacji prawnej ustanowionej w art. 84 ust. 3 ustawy jest odsunięcie od czynności

diagnostycznych nierzetelnych diagnostów dokonujących wpisów do dowodów rejestracyjnych lub wystawiających zaświadczenia skutkujące dopuszczeniem do ruchu pojazdów niesprawnych, bądź w istocie niesprawdzonych pod względem technicznym, co naraża na niebezpieczeństwo uszkodzenia ciała lub utraty życia osoby korzystające ze zgłoszonych do badań pojazdów, jak i innych użytkowników drogi, nie mówiąc już o szkodach w mieniu (...). Od kwalifikacji i rzetelności osób wykonujących zawód diagnosty w ogromnej mierze zależy stan techniczny pojazdów znajdujących się w ruchu, a więc i bezpieczeństwo tego ruchu drogowego (art. 66 ust. 1 pkt 1 p.r.d.)”;

- „sankcja określona w art. 84 ust. 3 ustawy p.r.d. jest wprawdzie sankcją dotkliwą, niemniej jednak jest uzasadniona celem w postaci konieczności zagwarantowania rzetelnego wypełniania przez diagnostów obowiązków wpływających na bezpieczeństwo ruchu drogowego. Zastosowanie tak dotkliwej sankcji wymaga wyczerpującego, wnikliwego i dogłębnego ustalenia i rozważenia wszystkich okoliczności faktycznych danej sprawy istotnych z punktu widzenia przesłanek zastosowania przywołanego przepisu, co w niniejszej sprawie miało miejsce” (uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 czerwca 2022 r., w sprawie o sygn. akt II GSK 305/19, System Informacji Prawnej LEX - Wydawnictwo Wolters Kluwer, nr 3395552, *vide* też, między innymi, uzasadnienia wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 8 lipca 2021, w sprawie o sygn. akt II GSK 1282/18, System Informacji Prawnej LEGALIS - Wydawnictwo C. H. BECK, nr 2646237; z dnia 22 kwietnia 2022 r., w sprawie o sygn. akt II GSK 1938/18, System Informacji Prawnej LEGALIS - Wydawnictwo C. H. BECK, nr 2704350; z dnia 11 maja 2022 r., w sprawie o sygn. akt II GSK 91/19, System Informacji Prawnej LEGALIS - Wydawnictwo C. H. BECK, nr 2694010; z dnia 28 czerwca 2022 r., w sprawie o sygn. akt II GSK 191/19, System Informacji Prawnej LEX - Wydawnictwo Wolters Kluwer, nr 3392387; z dnia 8 listopada 2022 r., w sprawie o sygn. akt II GSK 1044/19, System Informacji Prawnej LEX - Wydawnictwo

Wolters Kluwer, nr 3458879; z dnia 28 października 2015 r., w sprawie o sygn. akt II GSK 2064/14, System Informacji Prawnej LEGALIS - Wydawnictwo C. H. BECK, nr 1394710 oraz uchwała siedmiu sędziów NSA).

W uzasadnieniu wyroku z dnia 28 czerwca 2022 r., w sprawie o sygn. akt II GSK 305/19, Naczelny Sąd Administracyjny odniósł się ponadto do podniesionej przez skarżącego kasacyjnie wątpliwości co do zgodności ustawowej regulacji z Konstytucją i wskazał, że „postanowieniem z 19 grudnia 2017 r. (sygn. akt P 16/16) [OTK ZU seria B z 2017 r., poz. 88 - przyp. wł.] Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w sprawie pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, czy art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy p.r.d. w zakresie, w jakim nakłada na starostę obowiązek cofnięcia diagnoście uprawnienia do wykonywania badań technicznych bez uwzględnienia okoliczności podmiotowych i przedmiotowych, jest zgodny z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji. W uzasadnieniu tego postanowienia Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że wskazany przez sąd pytający przedmiot kontroli ma swoją utrwaloną wykładnię w bogatym i stosunkowo jednolitym pod tym względem orzecznictwie sądów administracyjnych, włącznie z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego. Trybunał wskazał, że według dominującego stanowiska sądów administracyjnych, wyrażonego w licznych judykatach, art. 84 ust. 3 ustawy p.r.d. musi być stosowany w sposób ścisły i że biorąc pod uwagę dotkliwe sankcje przewidziane przez ustawodawcę wobec diagnosty, któremu ma być wykazane naruszenie przepisów lub prowadzenie czynności kontrolnych z rażącym naruszeniem przyjętych zasad, konieczne jest niezwykle wnikliwe i staranne badanie każdej tego rodzaju sprawy przez organy administracji publicznej, z uwzględnieniem wszelkich jej okoliczności. Spostrzeżenie to Trybunał Konstytucyjny skonkludował wnioskiem, że sięgnięcie do tego orzecznictwa w kontekście zawisłej przed sądem pytającym sprawy, mogłoby okazać się pomocne w znalezieniu właściwego rozstrzygnięcia” (*op. cit.*).

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zajmował się problematyką kar (sankcji) administracyjnych.

Najszerzej, jak się wydaje, o istocie tych kar (sankcji) administracyjnych i ich odróżnieniu od kar (sankcji) karnych Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się, na przykładzie „administracyjnych kar pieniężnych”, w uzasadnieniu, wydanego w pełnym składzie Trybunału (powołanego już wcześniej), wyroku z dnia 21 października 2015 r., w sprawie o sygn. akt P 32/12.

Trybunał stwierdził tamże, między innymi, iż **„[w] orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podstawowym kryterium odróżniania sankcji karnych i sankcji administracyjnych jest zasadnicza (główna) funkcja, przesądzająca o istocie sankcji, która może oprócz tego realizować inne funkcje i cele (podkr. wł.). Trybunał za główną funkcję sankcji karnej uznaje represję, czyli odpłatę za popełniony czyn, natomiast w przypadku sankcji administracyjnej jako główną funkcję wskazuje szeroko rozumianą prewencję (podkr. wł.). Trybunał dostrzega poza główną funkcją sankcji administracyjnej, czyli prewencją, również jej funkcję dopełniającą lub uboczną, którą określa jako represyjną. Zarówno sankcja administracyjna, jak i sankcja karna pełnią funkcje represyjną i prewencyjną, z tym że w przypadku sankcji karnej funkcja represyjna jest funkcją główną, o tyle w przypadku sankcji administracyjnych funkcją główną jest funkcja prewencyjna.**

*W prawie administracyjnym sankcja odgrywa ważną rolę, gdyż przez zapowiedź negatywnych konsekwencji, jakie nastąpią w wypadku naruszenia obowiązków wynikających z dyrektyw administracyjnych, zapewnia ich poszanowanie i efektywne urzeczywistnienie. <Organ administracyjny musi bowiem posiadać skuteczne środki, które skłonią adresatów norm do oczekiwanego zachowania w sferach uznanych za szczególnie istotne> (wyrok TK z 25 marca 2010 r., sygn. P 9/08) [OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 26 - przyp. wł.]. **Kara administracyjna nie jest zatem odpłatą za naruszenie obowiązku***

wynikającego z przepisu prawa, tylko stanowi środek przymusu dla skutecznego wyegzekwowania odnośnego obowiązku (podkr. wł.).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się klasyczny podział na odpowiedzialność karną na zasadzie winy i odpowiedzialność administracyjną opartą o obiektywne naruszenie prawa (podkr. wł.). Utrwalonym poglądem w orzecznictwie Trybunału jest ukształtowanie odpowiedzialności administracyjnej jako odpowiedzialności obiektywnej, a nie opartej o pojęcie winy. Sankcja administracyjna stanowi skutek stanu niezgodnego z prawem, a sankcja karna konsekwencją dopuszczenia się czynu zabronionego. **W przypadku odpowiedzialności administracyjnej ocena stosunku sprawcy do czynu jest zatem nierelevantna** [podkr. wł.] (...). **Odpowiedzialność obiektywna wyklucza możliwość różnicowania sankcji ze względu na stopień winy oraz umożliwia niezróżnicowanie sankcji ze względu na inne okoliczności** [podkr. wł.] (zob. wyrok o sygn. K 2/01) [chodzi o wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 kwietnia 2002 r., OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 27 - przyp. wł.].

Podział na odpowiedzialność karną na zasadzie winy i administracyjną opartą o obiektywne naruszenie prawa wiąże się ściśle z głównymi funkcjami, jakie pełnią odpowiedzialność karna i administracyjna. Jak już wcześniej zostało powiedziane, Trybunał Konstytucyjny za główną funkcję odpowiedzialności administracyjnej przyjmuje funkcję szeroko pojętej prewencji, natomiast w przypadku odpowiedzialności karnej jest to funkcja represyjna, czyli odwet za popełniony czyn zabroniony.

Główną funkcją kary o charakterze penalnym jest odwet za działanie niezgodne z prawem. Zasadniczo kary te opierają się na zasadzie winy, dzięki temu sąd, wymierzając daną karę, korzystając z zasady swobodnej oceny materiału dowodowego, może uwzględnić wszystkie okoliczności czynu oraz pobudki zachowania sprawcy, tak aby wymierzona kara (odwet) była proporcjonalna i sprawiedliwa względem popełnionego czynu.

W przypadku kary administracyjnej, której główną funkcją jest prewencja, nie zaś odплата za popełniony czyn zabroniony, nie ma konieczności odwoływania się do zasady winy, ponieważ kara administracyjna jest wymierzana za naruszenie porządku prawnego. To właśnie naruszenie obowiązków ustawowych i ustanowionych w drodze aktu administracyjnego, niezależnie od okoliczności tego naruszenia oraz nieuchronność kary administracyjnej, stanowią o prewencyjnej funkcji tej kary (podkr. wł.). Adresaci norm ustawowych obwarowanych karami administracyjnymi mają świadomość, że naruszenie ustawowo określonych obowiązków wiąże się z nałożeniem konkretnej, zidentyfikowanej kary administracyjnej. Mają również świadomość, że organ administracji wymierzy daną karę niezależnie od stopnia winy podmiotu niedochowującego danego obowiązku. Fakt ten w połączeniu z szybkością postępowania administracyjnego i nieuchronnością kary może w istotny sposób zapobiec nie tylko łamaniu ustawy, ale także przestępstwom lub wykroczeniom, bowiem w niektórych obszarach prawa (o dużym znaczeniu społecznym), tak jak w omawianym przypadku prowadzenia gier hazardowych, dany czyn stanowi nie tylko naruszenie obiektywnego porządku prawnego, ale jednocześnie stanowi zagrożenie dla osób i społeczeństwa, dlatego podlega również odpowiedzialności karnej, karnoskarbowej lub wykroczeniowej. Takie bowiem zachowanie sprawcy naruszenia wymaga sprawiedliwie wyważonej odплаты za dane zachowanie.

Odpowiedzialność karna, w ramach której wymierzane są kary <kryminalne>, m.in. grzywna za przestępstwa i wykroczenia, ma silne konotacje moralne, które nie występują w zasadzie w związku z orzekaniem kary administracyjnej. Skazanie przez sąd karny oznacza pewną stygmatyzację (napiętnowanie) i niekiedy pociąga za sobą dalsze, niekorzystne dla ukaranego, skutki, np. w postaci ograniczenia możliwości zatrudnienia w służbie publicznej lub na określonych stanowiskach w innych działach zatrudnienia bądź pełnienia funkcji publicznych. Dlatego administracyjne kary pieniężne postrzega się z

reguły jako mniej dolegliwe niż grzywny wymierzane za przestępstwa i wykroczenia, chociaż ich bezpośrednia dolegliwość finansowa bywa niekiedy większa; tak jest np. w wypadku administracyjnej kary pieniężnej za wycięcie (zniszczenie) bez zezwolenia drzewa lub krzewu z własnej (posiadanej) działki oraz grzywny za kradzież drzewa z cudzej działki” [op. cit.].

Przechodząc na grunt skargi konstytucyjnej Z. S., należy przypomnieć, iż, w ocenie Skarżącego, „[o]koliczność, że obowiązujące prawo bez względu na rodzaj uchybienia i okoliczności jego popełnienia, przewiduje zawsze obowiązek wymierzenia wyłącznie jednej sankcji administracyjnej w postaci cofnięcia uprawnień do wykonywania badań technicznych, w praktyce oznacza zakaz wykonywania zawodu i utratę pracy przez diagnostę. Stanowi to nieproporcjonalną ingerencję w wolność uregulowaną art. 65 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wystarczy bowiem obiektywne stwierdzenie wystąpienia uchybienia, bez względu na okoliczności sprawy, (...) a także bez względu na ciężar tego uchybienia i jego skutków” (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 19).

Zdaniem Skarżącego, zaskarżona regulacja „narusza również zasadę sprawiedliwości społecznej, wynikającą z art. 2 Konstytucji RP. Brak uznania jakichkolwiek przesłanek przedmiotowych i podmiotowych, obiektywny charakter odpowiedzialności oraz wydawanie decyzji przez starostę w warunkach związania administracyjnego, stanowi o arbitralności przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań. W takich warunkach może dochodzić do wydawania rozstrzygnięć niesprawiedliwych i krzywdzących” (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 21).

Na wstępie trzeba zauważyć, iż zarzut naruszenia przez art. 84 ust. 3 pkt 2 ustawy - Prawo o ruchu drogowym zasady proporcjonalności, wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji, Skarżący sformułował nie tyle wobec regulacji przewidującej sam skutek (fakt) cofnięcia diagnoście uprawnienia do badania

technicznego pojazdów, ile wobec regulacji przewidującej taki skutek przy braku możliwości indywidualizacji oceny przesłanek cofnięcia uprawnień i automatyzmie tego skutku. Jednocześnie sferą, do której Skarżący odnosi zarzut wkroczenia w konstytucyjnie chronione dobra, jest wolność wykonywania zawodu, rozumiana jako podmiotowe prawo konstytucyjne. To powoduje, że prawidłowe jest rozpatrywanie niniejszej sprawy w płaszczyźnie ewentualnego naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zarzut braku proporcjonalności może bowiem opierać się na naruszeniu tylko art. 2 Konstytucji (zarzut nierzetelnego, niezrozumiale intensywnego działania ustawodawcy, korzystającego ze swej swobody regulacyjnej), jednak wtedy będzie oceniany bez nawiązania do wkroczenia w podmiotowe prawo konstytucyjne (*vide* na przykład - uzasadnienie [wydanego w pełnym składzie Trybunału] wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2015 r., w sprawie o sygn. akt P 32/12, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 148).

W rozpatrywanej sprawie brak jednak podstaw do zakwestionowania proporcjonalności działania legislatora w oparciu o oba wzorce konstytucyjnej kontroli (art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji), ponieważ Skarżący zarzut „nieproporcjonalnego wkroczenia” wyraźnie łączy z wolnością wykonywania zawodu (wskazanie w pkt 1 *petitum* skargi konstytucyjnej, jako wzorca kontroli, art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Wprawdzie w pkt 1 *petitum* skargi konstytucyjnej Skarżący wymienia również art. 2 Konstytucji, ale tylko w tym celu, aby wzmocnić zasadniczy zarzut naruszenia art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wskazuje bowiem na jednoczesne naruszenie, wywodzonej z art. 2 Konstytucji, zasady sprawiedliwości społecznej nie powołując przy tym żadnych nowych argumentów poza tymi, które już wcześniej przedstawił, uzasadniając zarzut niezgodności zaskarżonej regulacji z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji (*vide* - uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 21).

Jednak w takiej sytuacji rodzi się pytanie o dopuszczalność kontroli w trybie skargi konstytucyjnej zgodności zaskarżonej regulacji z zasadą sprawiedliwości społecznej jako samodzielnym wzorcem konstytucyjnej kontroli, o czym w dalszej części niniejszego stanowiska.

Na wstępie rozważań merytorycznych należy wskazać, że przepis art. 84 ust. 3 pkt 2 ustawy - Prawo o ruchu drogowym stanowi niewątpliwie ingerencję w wyrażoną w art. 65 ust. 1 Konstytucji wolność wykonywania zawodu, której elementem jest swoboda kontynuowania wybranej aktywności zawodowej „w sposób wolny od zewnętrznej ingerencji”. Wolność ta nie ma jednak charakteru absolutnego, a wyjątki może określić ustawa (art. 65 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji). Działanie ustawodawcy nie może jednak mieć charakteru arbitralnego - zastosowanie znajduje tutaj bowiem art. 31 ust. 3 Konstytucji (*vide* - komentarz K. Kulig i A. Sobczyk do art. 65 Konstytucji, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz Art. 1 - 86*, pod red. M. Safjana, L. Boska, Wydawnictwo C. H. BECK, Warszawa 2016, s. 1469).

Art. 31 ust. 3 Konstytucji przewiduje, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób.

Zgodnie z jednolitym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, „uwzględnienie zasady proporcjonalności odtwarzanej z tego przepisu (art. 31 ust. 3 Konstytucji - przyp. wł.) wymaga przeprowadzenia testu, polegającego na stwierdzeniu, że ograniczając prawa lub wolności jednostki, prawodawca spełnił trzy przesłanki; należy mianowicie ustalić:

1) czy kontrolowany przepis prawa doprowadzi do osiągnięcia zamierzonego przez prawodawcę celu, a więc czy ochroni w oznaczonym zakresie przynajmniej jedną z wartości, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji (przesłanka

przydatności); przyjmuje się, że warunku tego nie spełniają przepisy, które utrudniają osiągnięcie założonych celów lub nie wykazują z nimi żadnego związku,

2) czy kontrolowany przepis prawa jest możliwie najmniej uciążliwym środkiem wiodącym do osiągnięcia założonego przez prawodawcę celu, co wiąże się z rozważeniem możliwych środków alternatywnych i określeniem ich skuteczności (przesłanka niezbędności lub konieczności),

3) czy dobro (wartość konstytucyjna) utracone w wyniku ograniczenia wolności lub prawa jednostki pozostaje w odpowiedniej proporcji do dobra (wartości konstytucyjnej) osiągniętego przez kontrolowany przepis, przy czym im bardziej cenne jest dobro naruszone i im wyższy stopień jego naruszenia, tym cenniejsze musi być dobro chronione i wyższy stopień jego realizacji (przesłanka proporcjonalności sensu stricto)” [OTK ZU seria A z 2022 r., poz. 53].

W sprawie skargi konstytucyjnej Z. S. nie budzi wątpliwości, że analizowane ograniczenie konstytucyjnej wolności wykonywania zawodu zostało wprowadzone w ustawie.

Odnosząc się natomiast do pierwszego elementu testu proporcjonalności (przesłanka przydatności), należy zauważyć, że - jak wynika z poszczególnych przepisów Prawa o ruchu drogowym - ustawa ta służy ochronie bezpieczeństwa i porządku w ruchu drogowym, a także zapobieżeniu narażenia „kogokolwiek na szkodę” w związku z tym ruchem, zarówno przez działanie, jak i zaniechanie (art. 3).

Naczelny Sąd Administracyjny, orzekając na podstawie art. 84 ust. 3 ustawy - Prawo o ruchu drogowym, zauważył, że „skoro i od pracy diagnosty zależy bezpieczeństwo w ruchu drogowym, to w sytuacji, gdy dopuszcza się on uchybień, o których mowa w art. 84 ust. 3 pkt 2 u.p.r.d., tym samym stwarza zagrożenie dla bezpieczeństwa wszystkich uczestników ruchu drogowego” (wyrok NSA z dnia 28 października 2015 r., w sprawie o sygn. akt II GSK 2064/14, *op. cit.*), oraz że „[c]elem regulacji prawnej ustanowionej w art. 84 ust.

3 ustawy jest odsunięcie od czynności diagnostycznych nierzetelnych diagnostów dokonujących wpisów do dowodów rejestracyjnych lub wystawiających zaświadczenia skutkujące dopuszczeniem do ruchu pojazdów niesprawnych, bądź w istocie niesprawdzonych pod względem technicznym, co naraża na niebezpieczeństwo uszkodzenia ciała lub utraty życia osoby korzystające ze zgłoszonych do badań pojazdów, jak i innych użytkowników drogi, nie mówiąc już o szkodach w mieniu (...). Od kwalifikacji i rzetelności osób wykonujących zawód diagnosty w ogromnej mierze zależy stan techniczny pojazdów znajdujących się w ruchu, a więc i bezpieczeństwo tego ruchu drogowego” (uzasadnienie wyroku NSA z dnia 28 czerwca 2022 r., w sprawie o sygn. akt II GSK 305/19, *op. cit.*).

Wymieniony w art. 31 ust. 3 Konstytucji „porządek publiczny” jako przesłanka ograniczenia wolności i praw jednostki *„rozumiany być może jako dyrektywa takiej organizacji życia publicznego, która zapewnić ma minimalny poziom uwzględniania interesu publicznego. Porządek publiczny zakłada nadto organizację społeczeństwa, która oparta jest na wartościach przez to społeczeństwo podzielanych (zob. M. Wyrzykowski, Granice praw i wolności - granice władzy (w:) Obywatel - jego wolności i prawa. Zbiór studiów przygotowanych z okazji 10-lecia urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 1998, s. 50).*

[...] przesłanka ochrony porządku publicznego, mimo jej dalece niedookreślonego treściowo charakteru, mieści w sobie niewątpliwie postulat takiego ukształtowania stanu faktycznego wewnątrz państwa, który umożliwi normalne współzycie jednostek w organizacji państwowej. Dokonując ograniczenia konkretnego prawa lub konkretnej wolności, ustawodawca kieruje się w tym wypadku troską o należyte, harmonijne współzycie członków społeczeństwa, co obejmuje zarówno ochronę interesów poszczególnych osób, jak i określonych dóbr społecznych, w tym i mienia publicznego. Konieczność szczególnie wnikliwego przeanalizowania argumentów związanych z ochroną

dobra powszechnego (interesu ogółu) wydaje się w pełni uzasadniona również w świetle dyspozycji art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175, ze zm.), gwarantującego każdej osobie fizycznej i prawnej niezakłócone korzystanie z jej własności, ale jednocześnie potwierdzającego prawo państwa do wydawania przepisów, które wedle jego oceny są konieczne dla kontroli, czy korzystanie z własności odbywa się zgodnie z interesem powszechnym” (uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2007 r., w sprawie o sygn. akt K 20/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 102).

Mając powyższe na uwadze, należy dojść do wniosku, że w sprawie analizowanej skargi konstytucyjnej, wynikające z zaskarżonej regulacji ograniczenia wolności wykonywania zawodu diagnosty **służą przede wszystkim ochronie wartości konstytucyjnej, jaką jest porządek publiczny.**

Co do przydatności zaskarżonej regulacji do skutecznego realizowania założonych w ustawie celów, uzasadniony wydaje się pogląd, że już sama obawa cofnięcia diagnoście uprawnienia do wykonywania badań technicznych, jak też i nieuchronność wymierzenia tego rodzaju sankcji w przypadku nierzetelnego wykonywania obowiązków zawodowych, wpływają motywująco na przestrzeganie zasad przeprowadzania badań technicznych pojazdów. Tym samym kwestionowana sankcja administracyjna może skutecznie realizować swoją rolę prewencyjną, gdyż pojazdy dopuszczane do ruchu drogowego po uprzednim rzetelnym ich zbadaniu pod kątem technicznej sprawności w mniejszym stopniu zagrażają bezpieczeństwu i porządkowi w ruchu drogowym, aniżeli pojazdy dopuszczone do takiego ruchu wbrew wymaganym normom technicznym. Jednocześnie nie wydaje się, aby alternatywne, mniej uciążliwe środki dyscyplinujące mogły równie skutecznie skłaniać diagnostów do należytego przeprowadzania badań technicznych.

Zauważyć przy tym należy, że, zgodnie z dostępnymi danymi statystycznymi, polski rynek samochodowy to przede wszystkim rynek pojazdów używanych - na 1.739.196 „aut o dmc (dopuszczalnej masie całkowitej - przyp. wł.) do 3,5 t” zarejestrowanych w 2022 r., aż 966.848 - to auta używane (772.348 - to używane auta importowane, a blisko 194.500 - to auta oferowane na polskim rynku z „drugiej ręki”). Równocześnie średni wiek ponad 24 mln samochodów, które jeżdżą po polskich drogach, przekracza 14 lat. Także średni wiek sprowadzonego z zagranicy auta przekroczył 13 lat (*vide* - <https://www.autobaza.pl> oraz <https://www.auto-swiat.pl>).

Tymczasem, zgodnie z ustawą - Prawo o ruchu drogowym, obowiązek badania technicznego pojazdu „starego” i nowego powstaje przed pierwszą jego rejestracją na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 81 ust. 3), zaś w odniesieniu do pojazdów „starych” okresowe badanie techniczne wykonuje się corocznie (art. 81 ust. 5 w związku z art. 81 ust. 6). Ponadto dodatkowemu badaniu technicznemu podlega pojazd w wypadkach określonych w art. 81 ust. 11, w tym, między innymi, w razie uzasadnionego przypuszczenia, że zagraża bezpieczeństwu w ruchu lub narusza wymagania ochrony środowiska (art. 81 ust. 11 pkt 1a). Rejestracji pojazdu dokonuje się na podstawie, między innymi, zaświadczenia o pozytywnym wyniku jego badania technicznego, jeżeli - tak jak w przypadku pierwszej rejestracji samochodów na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej - jest ono wymagane (art. 72 ust. 1 pkt 4). Funkcjonariusz Policji, Straży Granicznej albo Służby Celno-Skarbowej ma obowiązek zatrzymania dowodu rejestracyjnego w razie stwierdzenia, między innymi, że pojazd nie został poddany badaniu technicznemu w wyznaczonym terminie (art. 132 ust. 1 pkt 2), zaś jednostka upoważniona do przeprowadzania badań technicznych ma obowiązek zatrzymania dowodu rejestracyjnego, między innymi, w razie stwierdzenia lub uzasadnionego przypuszczenia, że pojazd zagraża bezpieczeństwu lub narusza wymagania ochrony środowiska (art. 132 ust. 4). Badania techniczne przeprowadzane są w stacjach kontroli pojazdów -

podstawowej i okręgowej, które są prowadzone przez przedsiębiorców (art. 83 ust. 1 pkt 1 i 2 w związku z art. 83 ust. 3) albo przez podmioty niebędące przedsiębiorcami, o których mowa w art. 83 ust. 2a. Ewentualne nieprawidłowości w zakresie badania technicznego pojazdów mogą co do zasady zostać wykryte dopiero *ex post*, to jest podczas kontroli przeprowadzanej przez starostę (art. 83b ust. 2 pkt 1) lub np. w postępowaniu karnym (*vide* - uchwała siedmiu sędziów NSA, *op. cit.*).

W świetle powyższego uznać należy, że „represyjność” art. 84 ust. 3 pkt 2 ustawy - Prawo o ruchu drogowym uzasadniona jest wagą ciążących na diagnostach obowiązków ustawowych i jest konieczna dla wymuszenia prawidłowego wywiązywania się przez nich z tych obowiązków - w szczególności wobec faktu, że diagnosty wykonują badania techniczne w większości w ramach przedsiębiorstw prywatnych (stacje kontroli pojazdów mogą również prowadzić podmioty niebędące przedsiębiorcami, o których mowa w art. 83 ust. 2a ustawy - Prawo o ruchu drogowym, jak choćby jednostka organizacyjna służb podległych lub nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych [*vide* - art. 83 ust. 2a pkt 2 lit. a ustawy - Prawo o ruchu drogowym]), wyniki tych badań nie podlegają zatwierdzeniu przez jakikolwiek podmiot zewnętrzny, zaś organy publiczne przy podejmowaniu działań władczych opierają się na ustaleniach diagnostów.

Owa „represyjność” jest również uzasadniona wagą dóbr prawnych, których ochronie kwestionowane przepisy mają służyć, a więc w szczególności życia i zdrowia ludzkiego.

Zauważyć przy tym trzeba, że wprowadzenie elementu uznania administracyjnego przy orzekaniu o cofnięciu uprawnień do przeprowadzania badań technicznych pojazdów stwarzałoby z jednej strony ryzyko wydawania decyzji arbitralnych, a z drugiej strony groziłoby dodatkowym rozluźnieniem standardów staranności zawodowej, które nawet w obecnym stanie prawnym, jak to obrazuje choćby stan faktyczny, na tle którego sformułowano skargę

konstytucyjną, czy też liczne wyroki sądów administracyjnych wydawane na gruncie kwestionowanego przepisu, nie są należycie przestrzegane. A trzeba pamiętać o tym, o czym wcześniej była mowa, że **od kwalifikacji i rzetelności osób wykonujących zawód diagnosty w ogromnej mierze zależy stan techniczny pojazdów znajdujących się w ruchu, a więc i bezpieczeństwo ruchu drogowego.**

W tym kontekście warto podkreślić, że sama istota obowiązkowych badań technicznych pojazdów przewidzianych w rozmaitych aktach prawnych zasadza się na opisowym porównaniu przez uprawniony do tego podmiot stanu kontrolowanego urządzenia z licznymi i różnorodnymi normami technicznymi określonymi w obowiązujących przepisach. Stąd też dopuszczenie możliwości, że osoba uprawniona do dokonywania takich badań będzie arbitralnie, na przykład, powołując się na własne doświadczenie, stwierdzać zgodność z obowiązującymi normami urządzenia, którego sprawność nie została wykazana wymaganymi dokumentami wystawionymi przez odrębny podmiot, i nie poniesie za to odpowiedzialności, pozbawiałoby należytej skuteczności wszelkie akty ustawodawcze, których celem bezpośrednim jest zagwarantowanie określonych standardów technicznych, a pośrednim - stworzenie odpowiednich gwarancji dla ochrony życia i zdrowia ludzi czy środowiska naturalnego.

W konsekwencji, przyjęty w ustawie - Prawo o ruchu drogowym reżim odpowiedzialności obiektywnej za delikt administracyjny diagnosty realizuje pozostałe - wymienione wcześniej - przesłanki wynikające z zasady proporcjonalności określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji, gdyż zakwestionowana regulacja może doprowadzić do realizacji zamierzonego celu, którego osiągnięcie jest konieczne dla ochrony wskazanych wyżej konstytucyjnych wartości, a efekty tej ochrony są adekwatne do uciążliwości nakładanej sankcji.

Reasumując tę część rozważań, należy przyjąć, że przepis art. 84 ust. 3 pkt 2 - Prawo o ruchu drogowym w zakresie, w jakim nakłada na starostę

obowiązek cofnięcia diagnoście uprawnienia do wykonywania badań technicznych „bez uwzględnienia okoliczności podmiotowych i przedmiotowych”, jest zgodny z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Natomiast odnośnie do drugiego z powołanych przez Skarżącego **samodzielnych** wzorców kontroli zaskarżonej regulacji obok, wymienionego wyżej art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, to jest - wywodzonej z art. 2 Konstytucji - zasady sprawiedliwości społecznej należy zauważyć, iż w tej części zarzut skargi konstytucyjnej został poparty, o czym wcześniej była mowa, argumentami tożsamymi z tymi, które Skarżący przywołał, uzasadniając zarzut niezgodności zaskarżonej regulacji z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W związku z tym trzeba przypomnieć, że w uzasadnieniu postanowienia z dnia 12 grudnia 2000 r., w sprawie o sygn. akt Ts 105/00, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż *„nie wyklucza możliwości przyjęcia art. 2 Konstytucji i dekodowanych z jego treści zasad (demokratycznego państwa prawnego, sprawiedliwości społecznej), za samodzielny konstytucyjny wzorzec dla kontroli przepisów kwestionowanych w drodze skargi konstytucyjnej. Może to jednak nastąpić w sytuacji, gdy skarżący podnosi zarzut naruszenia praw bądź wolności niewystawionych w treści innych przepisów konstytucyjnych (por. np.: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 listopada 1998 r., sygn. SK 7/98, OTK ZU. Nr 7/1998, poz. 114)”* [OTK ZU seria B z 2002 r., poz. 59].

W związku z powyższym, skoro argumenty Skarżącego, uzasadniające zarzut naruszenia, wywodzonej z art. 2 Konstytucji, zasady sprawiedliwości społecznej wskazują jednocześnie na nadmierne (nieproporcjonalne) ograniczenie prawa podmiotowego jednostki określonego w art. 65 ust. 1 Konstytucji, to zasada sprawiedliwości społecznej nie może być samodzielnym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie.

Powyższe powoduje konieczność umorzenia postępowania w przedmiocie kontroli zgodności art. 84 ust. 3 pkt 2 ustawy - Prawo o ruchu drogowym w zakresie, w jakim nakłada na starostę obowiązek cofnięcia diagnoście uprawnienia do wykonywania badań technicznych „bez uwzględnienia okoliczności podmiotowych i przedmiotowych”, z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości społecznej, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym - wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

Zarzut naruszenia przez art. 84 ust. 3 pkt 2 ustawy - Prawo o ruchu drogowym art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji (pkt 2 *petitum* skargi konstytucyjnej).

W tej części uzasadnienia skargi konstytucyjnej Z. S. podnosi, o czym wcześniej była mowa, że w dniu wydania decyzji administracyjnej przez organ drugiej instancji w Jego sprawie przepis art. 84 ust. 3 ustawy - Prawo o ruchu drogowym zobowiązywał starostę do cofnięcia diagnoście uprawnień do wykonywania badań technicznych wtedy, gdy uchybienie, o których mowa w pkt 2 tego przepisu, zostało stwierdzone „nie w wyniku jakiegokolwiek kontroli, ale jedynie konkretnej kontroli, o której mowa w art. 83 ust. 6” ustawy - Prawo o ruchu drogowym, a jednocześnie art. 83 ust. 6 ustawy - Prawo o ruchu drogowym „nie zawierał ust. 6.”.

Na podstawie powyższego ustalenia Skarżący stawia tezę, że regulacja, na podstawie której cofnięto mu uprawnienia do wykonywania badań technicznych (art. 84 ust. 3 pkt 2 ustawy - Prawo o ruchu drogowym), zawiera lukę, która nie pozwala w ogóle na stosowanie tak wadliwie skonstruowanego przepisu (*vide* - uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 22).

Ponadto, Skarżący nie zgadza się z poglądem Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyrażonym w uzasadnieniu uchwały siedmiu sędziów NSA, że odesłanie do przepisu nieobowiązującego nie ma znaczenia normatywnego i

nie wpływa na określenie sytuacji, w której diagnosta ponosi odpowiedzialność administracyjną. W ocenie Skarżącego - co należy przypomnieć - „dokonywana w tym zakresie przez NSA wykładania funkcjonalna i celowościowa sprzeciwia się bowiem wyraźnej treści przepisu prawnego”, zaś w podsumowaniu argumentów zawartych w tej części skargi konstytucyjnej Skarżący stwierdził, że „nie można w niniejszej sprawie stosować wykładni systemowej, pozwalającej zmienić (dotworzyć) elementy normy prawnej, która miałyby stanowić podstawę kompetencyjną dla działania organu administracji publicznej (starosty) wobec obywatela. Byłoby to działanie sprzeczne z zasadą interpretacji prawa administracyjnego w zgodzie z Konstytucją, oraz stałoby w sprzeczności z jedną z naczelnych zasad prawa administracyjnego” oraz iż „[w] realiach niniejszej sprawy, nie było możliwe wyinterpretowanie pełnej treściowo normy prawnej. Nie wystąpiły więc nieścisłości językowe, które mogłyby zostać rozwiązane za pomocą, stosowanej posiłkowo, wykładni celowościowej. W przeciwnym razie, metoda ta miałyby charakter zasadniczy, a nie jedynie korygujący” (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 21 i s. 23 - 24).

W kolejnym fragmencie tej części uzasadnienia skargi konstytucyjnej Z. S. podnosi, że „[z] treści art. 2 Konstytucji wyinterpretowano również regułę poprawnej legislacji”, po czym przedstawia założenia istotne dla oceny sformułowania określonego przepisu prawa z wymaganiami tej zasady i wskazuje na pokrewieństwo pojęcia „zasady poprawnej legislacji” z pojęciem „zasady techniki prawodawczej”.

W podsumowaniu tej części uzasadnienia Skarżący stwierdza, że „<[n]iejasność przepisów jest wyrazem niedostatecznej troski ustawodawcy o podmiotowe traktowanie adresatów prawa, co odbiera (im) poczucie bezpieczeństwa prawnego i skutkuje utratą zaufania do państwa> (wyrok TK z 15 kwietnia 2003 r., SK 4/02) [OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 31 - przyp. wł.]. Stąd wszelkie przepisy ograniczające realizację wolności i praw jednostki muszą być dostatecznie określone, zaś ich należyta precyzja ma znaczenie szczególne”

(uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 25).

W związku z powyższym konieczne wydaje się przypomnienie warunków formalnych, jakim musi odpowiadać skarga konstytucyjna.

W przedmiocie tych warunków oraz konieczności badania, czy zostały one spełnione, na każdym etapie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym Trybunał wypowiadał się wielokrotnie.

Przykładowo, w uzasadnieniu postanowienia z dnia 5 grudnia 2018 r., w sprawie o sygn. akt SK 25/17, Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że *„[w]arunkiem koniecznym merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest (...) przede wszystkim określenie zaskarżonego przepisu, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł o konstytucyjnych prawach lub wolnościach albo obowiązkach skarżącego (zob. art. 53 ust. 1 pkt 1 otpTK) [chodzi o art. 53 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym - przyp. wł.]. Kwestionowany przepis musi zatem stanowić podstawę prawną ostatecznego rozstrzygnięcia w stosunku do skarżącego.*

*Kolejnym, koniecznym warunkiem do merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest **wskazanie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa przysługujące skarżącemu, i w jaki sposób** (podkr. wł.), zostały naruszone przez ostateczne orzeczenie sądu lub organu administracji publicznej, wydane na podstawie zaskarżonego przepisu czy przepisów aktu normatywnego (zob. art. 53 ust. 1 pkt 2 otpTK).*

*Wreszcie, w myśl art. 53 ust. 1 pkt 3 otpTK, skarga konstytucyjna powinna zawierać **uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją kwestionowanych przepisów z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie** (podkr. wł.)” [OTK ZU seria A z 2018 r., poz. 76].*

Z kolei, w uzasadnieniu postanowienia z dnia 15 października 2019 r., w sprawie o sygn. akt SK 10/19, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że *„art. 79 ust. 1 Konstytucji, wyznacza polski model skargi konstytucyjnej, a także określa*

podstawowe wymagania dotyczące jej konstrukcji, od których spełnienia zależy dopuszczalność merytorycznego rozpoznania skargi.

Trybunał wyjaśniał już na gruncie art. 79 ust. 1 Konstytucji, że <[d]o zasadniczych przesłanek dopuszczalności występowania ze skargą konstytucyjną należy uczynienie jej przedmiotem przepisów (ustawy lub innego aktu normatywnego) wykazujących podwójną kwalifikację. Będąc podstawą prawną ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego przez sąd lub organ administracji publicznej, muszą one prowadzić jednocześnie do naruszenia wskazywanych przez skarżącego konstytucyjnych wolności lub praw> (postanowienie z 19 października 2004 r., sygn. SK 13/03, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 101). Skarżący, który jest zobligowany do prawidłowego oznaczenia w skardze konstytucyjnej przedmiotu kontroli (zob. art. 53 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej: u.o.t.p.TK), musi wykazać, że zaskarżone przepisy posiadają taką podwójną kwalifikację, a więc, po pierwsze, że były podstawą prawną ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego oraz, po drugie, że to w treści normatywnej tych przepisów tkwi bezpośrednia przyczyna naruszenia określonych w Konstytucji wolności i praw skarżącego (...). Skarżący może uczynić przedmiotem zaskarżenia wyłącznie przepisy zastosowane w jego sprawie, które legły u podstaw ostatecznego jej rozstrzygnięcia przez sąd lub organ administracji publicznej. <Warunek ten spełniony jest wówczas, gdy kwestionowany w skardze akt normatywny determinuje w sensie normatywnym treść orzeczenia przyjętego za podstawę skargi w tym jego aspekcie, w którym skarżący upatruje naruszenia przysługujących mu praw lub wolności o charakterze konstytucyjnym> (postanowienie pełnego składu z 6 lipca 2005 r., sygn. SK 27/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 84). Innymi słowy, **istnieć musi ścisły, merytoryczny związek między treścią normatywną zaskarżonej regulacji, treścią wydanego na podstawie tej regulacji ostatecznego rozstrzygnięcia organu władzy publicznej**

dotykającego sfery wolności i praw konstytucyjnych skarżącego oraz podniesionym przez skarżącego w skardze konstytucyjnej naruszeniem wolności lub praw konstytucyjnych (podkr. wł.)” [OTK ZU seria A z 2019 r., poz. 54].

Podobne uwagi, jak w cytowanym wyżej uzasadnieniu postanowienia w sprawie o sygn. akt SK 10/19, Trybunał Konstytucyjny zawarł w uzasadnieniu postanowienia z dnia 3 grudnia 2019 r., w sprawie o sygn. akt SK 19/18, w którym stwierdził, że „*[w]ykorzystanie skargi konstytucyjnej jako instrumentu ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostek uzależnione jest od spełnienia przesłanek określonych w Konstytucji (art. 79 ust. 1 Konstytucji) oraz w ustawie z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej: uotpTK). Trzy przesłanki mają konstytutywne znaczenie.*

Pierwsza to naruszenie określonych w Konstytucji wolności lub praw, których podmiotem jest skarżący. Druga dotyczy uzyskania ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej rozstrzygającego o tych wolnościach lub prawach skarżącego. Trzecia natomiast wymaga wykazania, że to ustawa lub inny akt normatywny, będące podstawą ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego, stanowią źródło naruszenia jego wolności lub praw. Zarzut niezgodności z Konstytucją przepisów ustawy bądź innego aktu normatywnego, stanowiących podstawę ostatecznego orzeczenia, musi dotyczyć tych przepisów, które ukształtowały sytuację prawną skarżącego, powodując naruszenie jego konstytucyjnych wolności i praw.

Skarżący musi również w odpowiedni sposób powiązać zaistniałe naruszenie z właściwą normą konstytucyjną, która w danym wypadku jest adekwatnym wzorcem kontroli kwestionowanych przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego. Formułując zarzut, skarżący musi zatem wykazać nie tylko, że jest podmiotem konkretnej konstytucyjnej wolności lub prawa. Cięży na nim obowiązek uprawdopodobnienia, że ta wolność lub prawo zostały faktycznie naruszone, a naruszenie to wynika z treści kwestionowanych

przepisów, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej ostatecznie ukształtował jego sytuację prawną (podkr. wł.). Dopiero kumulatywne spełnienie tak rozumianych przesłanek warunkuje możliwość skutecznego wniesienia, a następnie merytorycznego rozpatrzenia skargi konstytucyjnej przez Trybunał. Niedochowanie wskazanych wymogów prowadzioby do sytuacji, w której skarga konstytucyjna, zamiast środka ochrony konstytucyjnych wolności i praw skarżącego, stałaby się swoistą formą *actio popularis*, zbliżoną w swej istocie do wniosku w sprawie abstrakcyjnej kontroli norm (zob. postanowienie o sygn. SK 15/12; postanowienie z 13 października 2004 r., sygn. Ts 55/04, OTK ZU nr 5/B/2004, poz. 299 oraz wyrok o sygn. SK 7/06)” [OTK ZU seria A z 2019 r., poz. 69].

Powracając na grunt skargi konstytucyjnej Z. S. i uwzględniając powołane wyżej orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, należy dojść do wniosku, że w pkt 2 *petitum* skargi konstytucyjnej Skarżący, o ile prawidłowo wskazał przedmiot kontroli, to jest przepis art. 84 ust. 3 pkt 2 ustawy - Prawo o ruchu drogowym (przepis ten stanowił podstawę ostatecznego orzeczenia w sprawie, na tle której sformułowano tę skargę), o tyle Skarżący nie zadośćuczynił pozostałym dwóm warunkom formalnym skargi konstytucyjnej, a mianowicie - nie wskazał zarówno, „jakie konstytucyjne wolności lub prawa przysługujące skarżącemu, i w jaki sposób, zostały naruszone”, jak i nie uzasadnił zarzutu niezgodności „z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie”.

Pierwsza część uzasadnienia zarzutu opisanego w pkt 2 *petitum* skargi konstytucyjnej sprowadza się jedynie do polemiki z argumentami zawartymi w uzasadnieniu uchwały siedmiu sędziów NSA.

Z kolei w drugiej części uzasadnienia tego samego zarzutu Skarżący opisał treść zasady poprawnej legislacji, nie odniósł jednak tej zasady i wymogów z nią związanych do przepisu, którego treść zakwestionował.

Tymczasem, w świetle argumentów powołanych w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej, zasada poprawnej legislacji, wyrażona w art. 2 Konstytucji, powinna być zasadniczym wzorcem kontroli spośród wszystkich wzorców wymienionych w pkt 2 *petitum* skargi konstytucyjnej.

Wszak Skarżący sam wyjaśnia, że „[p]ierwotnym uchybieniem było (...) naruszenie zasad prawidłowej legislacji, którego następstwem było naruszenie prawa skarżącego do wolnego wyboru zatrudnienia” (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 25).

Reasumując tę część rozważań, należy stwierdzić, że - wobec niespełnienia przed Skarżącego wymogów formalnych skargi konstytucyjnej, określonych w art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym - postępowanie w przedmiocie kontroli zgodności art. 84 ust. 3 pkt 2 ustawy - Prawo o ruchu drogowym z zasadą poprawnej legislacji wyrażoną w art. 2 Konstytucji w związku z art. 65 ust. 1 i w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 tejże ustawy - wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

Zarzut naruszenia przez przepisy art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 w związku z art. 84 ust. 4 ustawy - Prawo o ruchu drogowym w zakresie, w jakim dopuszczają do „jednoczesnego zastosowania wobec tej samej osoby fizycznej, w związku z tym samym zdarzeniem faktycznym, środka karnego w postaci zakazu wykonywania zawodu diagnosty oraz cofnięcie uprawnień diagnosty w postępowaniu administracyjnym”, art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji (pkt 3 *petitum* skargi konstytucyjnej).

Skarżący wskazuje, że zaskarżone w tej grupie przepisy ustawy - Prawo o ruchu drogowym naruszają zakaz podwójnego ukarania (*ne bis in idem*). Zdaniem Skarżącego, „[p]odwójne zastosowanie środka o charakterze represyjnym za ten

sam czyn, które spełnia tę samą funkcję społeczną (odpłaty, prewencyjną) zawsze stanowi naruszenie zasady proporcjonalności, jako nadmierna regulacja, prowadząca do nieadekwatnego rygoryzmu prawnego” (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 26).

Mając powyższe na uwadze należy dojść do wniosku, że zasadniczym zarzutem Skarżącego pod adresem art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 w związku z art. 84 ust. 4 ustawy - Prawo o ruchu drogowym jest dopuszczenie do jednoczesnego zastosowania wobec tej samej osoby fizycznej, w związku z tym samym zdarzeniem faktycznym, środka karnego w postaci zakazu wykonywania zawodu diagnosty, orzekałego w postępowaniu karnym, oraz sankcji w postaci cofnięcia diagnoście uprawnienia do wykonywania badań technicznych pojazdów, orzekanej w postępowaniu administracyjnym, a zatem naruszenie zasady *ne bis in idem* wynikającej z art. 2 Konstytucji.

Zasada *ne bis in idem* stanowiła przedmiot licznych wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego.

W wyroku z dnia 1 grudnia 2016 r., w sprawie o sygn. akt K 45/14, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „[w] Konstytucji nie ma wprost wyrażonej zasady *ne bis in idem*. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada ta wyprowadzana jest przede wszystkim z art. 2, rzadziej z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Trybunał wielokrotnie stwierdzał, że zasada *ne bis in idem* należy do fundamentalnych zasad prawa karnego i jest elementem zasady państwa prawnego. Trybunał wyraził także pogląd, że zagwarantowanie rzetelnej i sprawiedliwej procedury sądowej, o której mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji, wiąże się m.in. z zakazem dwukrotnego stosowania sankcji wobec tego samego podmiotu za ten sam czyn.

Zasada *ne bis in idem* ma dwa aspekty, pierwszy - proceduralny, który wyraża się w zakazie wszczynania i prowadzenia postępowań w sprawach karnych dotyczących tej samej osoby i tego samego czynu zagrożonego karą,

drugi - zakazie podwójnego (wielokrotnego) karania w sprawach karnych dotyczących tej samej osoby i tego samego czynu zagrożonego karą.

Funkcją zasady *ne bis in idem* jest z jednej strony ochrona praw osoby przed nadużywaniem przez państwo *ius puniendi*, tj. ochrona osoby prawomocnie osądzonej w postępowaniu karnym przed ponownym postawieniem jej w stan oskarżenia w sprawie o ten sam czyn, z drugiej zaś ochrona powagi i trwałości prawomocnych orzeczeń sądowych.

Treścią konstytucyjnej zasady *ne bis in idem* jest zakaz ponownego sądzienia lub karania w sprawach karnych dotyczących tej samej osoby i tego samego czynu zagrożonego karą. Stanowi ona tym samym gwarancję, że nikt nie będzie pociągany po raz kolejny do odpowiedzialności karnej za ten sam czyn zabroniony. Wielokrotne karanie tej samej osoby za to samo zachowanie stanowi bowiem naruszenie zasady proporcjonalności reakcji państwa na naruszenie obowiązku prawnego.

Z reguły zasada *ne bis in idem* ma zastosowanie wtedy, gdy w stosunku do osoby uprzednio ukaranej za popełnienie czynu zabronionego przez prawo karne, wszczyta się postępowanie dotyczące tego samego czynu. **W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego funkcjonuje szerokie rozumienie zasady *ne bis in idem* obejmującej nie tylko przypadki zbiegu odpowiedzialności za czyny sankcjonowane z mocy prawa karnego, ale też przypadki zbiegu odpowiedzialności za czyny sankcjonowane z mocy prawa karnego i innych przepisów prawa publicznego, w tym prawa administracyjnego, jeśli przewidują one środki o charakterze sankcji** (podkr. wł.). Przy czym ocena, czy dany instrument prawny ma charakter sankcji, należy do Trybunału (...).

Trybunał zwracał uwagę, że sama możliwość pociągnięcia jednostki do odpowiedzialności w dwóch różnych postępowaniach o charakterze sankcyjnym nie oznacza, że naruszona została zasada *ne bis in idem*. Uznawał na przykład, że pociągnięcie osoby do odpowiedzialności karnej za popełnienie przestępstwa nie zamyka drogi do pociągnięcia tej samej osoby za ten sam czyn do

odpowiedzialności dyscyplinarnej (...). **Istotny jest bowiem także charakter i cel określonego rodzaju odpowiedzialności o charakterze karnym. Odmienności poszczególnych rodzajów odpowiedzialności mogą wykluczać bowiem naruszenie zasady *ne bis in idem*** (podkr. wł.).

Na powyższą zależność zwrócił uwagę Trybunał w sprawie dotyczącej kumulacji dodatkowego zobowiązania podatkowego z odpowiedzialnością karnoskarbową. Stwierdzając brak naruszenia zasady *ne bis in idem*, zwrócił uwagę m.in. na inny cel dodatkowego zobowiązania podatkowego w stosunku do odpowiedzialności za czyn zabroniony na gruncie prawa karnego skarbowego (...).

W ocenie Trybunału, procedura weryfikacji, czy określone przepisy naruszają zasadę *ne bis in idem* z punktu widzenia zakazu dwukrotnego (wielokrotnego) pociągania do odpowiedzialności karnej za to samo zachowanie, powinna przebiegać dwuetapowo. **Po pierwsze, należy ustalić, czy określone środki przewidziane przez ustawodawcę jako reakcja na określone zachowanie jednostki mają charakter sankcji. Po drugie, jeżeli dwa środki lub więcej środków mają taki charakter, konieczna jest weryfikacja, czy realizują on te same, czy odmienne cele** (podkr. wł.). Realizacja identycznych celów przez różne środki o charakterze sankcji winna co do zasady prowadzić do wniosku o naruszeniu zasady *ne bis in idem*, wynikającej z art. 2 Konstytucji” (OTK ZU seria A z 2016 r., poz. 99).

O zasadzie *ne bis in idem* w kontekście kar (sankcji) administracyjnych i kar (sankcji) karnych Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się też, o czym wcześniej była mowa, na przykładzie „administracyjnych kar pieniężnych”, w uzasadnieniu, wydanego w pełnym składzie Trybunału wyroku z dnia 21 października 2015 r., w sprawie o sygn. akt P 32/12.

Obszerny fragment uzasadnienia tego wyroku został zacytowany na s. 30 - 33 niniejszego stanowiska.

W tym miejscu należy jedynie dodać, iż w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. akt P 32/12, Trybunał wskazał, że „*aby można było mówić o naruszeniu zasady ne bis in idem muszą być spełnione następujące przesłanki: a) tożsamość podmiotowa (ten sam sprawca), b) tożsamość przedmiotowa (ten sam czyn), przy czym chodzi o ten sam czyn, nie zaś o to samo przestępstwo czy wykroczenie, czyli o idem factum, c) czyn zagrożony karą o charakterze odwetowym* (podkr. wł.)” [op. cit.].

Przepisy art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 oraz art. 84 ust. 4 ustawy - Prawo o ruchu drogowym stanowiły przedmiot analizy Naczelnego Sądu Administracyjnego, której najważniejsze tezy z punktu widzenia zarzutów skargi konstytucyjnej Z. S. zostały przedstawione na s. 27 - 29 niniejszego stanowiska.

Uzupełniająco trzeba wskazać, że w uzasadnieniu wyroku z dnia 12 sierpnia 2021 r., w sprawie o sygn. akt II GSK 1391/18, NSA przypomniał, iż „[o] zgodności z Konstytucją RP art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 prd (chodzi o ustawę - Prawo o ruchu drogowym - przyp. wł.) wielokrotnie wypowiadał się Naczelny Sąd Administracyjny, który w swoim orzecznictwie podkreślał, że przepis ten nie narusza ani konstytucyjnej zasady proporcjonalności ani zasady państwa prawnego (por. m.in. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z: 17 grudnia 2013 r., sygn. akt II GSK 1460/12; 28 sierpnia 2014 r., sygn. akt II GSK 928/13; 26 maja 2015 r., sygn. akt II GSK 1213/14; 30 lipca 2015 r., sygn. akt II GSK 1231/14; 16 marca 2018 r., sygn. akt II GSK 1664/16; 26 maja 2021 r., sygn. akt II GSK 987/18). Sąd w składzie rozpoznającym niniejszą skargę kasacyjną podziela poglądy zaprezentowane w wymienionych orzeczeniach.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, nie można mówić o nieproporcjonalności skutków przewidzianych przez art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 prd, albowiem ustawodawca ustalając wymieniony skutek stwierdzenia deliktu diagnosty wyraził pogląd - co do zasady - o doniosłości prawidłowości kontroli technicznej dla bezpieczeństwa drogowego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 września 2020 r., sygn. akt II GSK 187/20). **Brak**

przeglądu, nieprawidłowe wykonanie lub poświadczenie nieprawdy stoi w oczywistej sprzeczności z założonym celem ustawodawcy, a mianowicie eliminacji z ruchu pojazdów niespełniających wymaganych norm. Rozwiązanie ustawowe chroni dobro społeczne rozumiane jako bezpieczeństwo i eliminacja zagrożeń (podkr. wł.). W żadnej mierze nie można uznać, że dobro jednostki - diagnosty dopuszczającego do ruchu drogowego pojazd nie spełniający norm - jest wyżej cenione niż dobro wszystkich uczestników ruchu. Wydanie przez diagnostę zaświadczenia niezgodnego ze stanem faktycznym lub przepisami, jak i przeprowadzenie wadliwego badania może mieć bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego, a przez to godzić w życie i zdrowie ludzkie. Waga obowiązków i odpowiedzialność spoczywająca na diagnoście pozostaje zatem w proporcjonalnym związku z sankcją za ich uchybienie (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 maja 2021 r., sygn. akt II GSK 987/18)” [System Informacji Prawnej LEGALIS - Wydawnictwo C. H. BECK, nr 2611785].

Biorąc pod uwagę powołane wyżej orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego i powracając na grunt sprawy, w której sformułowano niniejszą skargę konstytucyjną należy zważyć, co następuje.

W nawiązaniu do przesłanek, które muszą być spełnione „aby można było mówić o naruszeniu zasady *ne bis in idem*” (*vide* - uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2015 r, w sprawie o sygn. akt P 32/12, *op. cit.*), należy stwierdzić, że **wymaganie tożsamości podmiotowej jest w niniejszej sprawie zrealizowane.**

Wszak postępowanie karne, w którym orzeczono środek karny w postaci zakazu wykonywania czynności wynikających z uprawnień diagnosty na okres 1 (jednego) roku oraz postępowanie administracyjne, w którym starosta cofnął

diagnoście uprawnienie do wykonywania badań technicznych pojazdów, dotyczyły tej samej osoby - Skarżącego Z. S.

Co do jednoczesnego zrealizowania wymagania tożsamości przedmiotowej (wymagania tego samego czynu), należy poczynić następujące ustalenia.

Z. S. wykazał, iż zagraża istotnym dobrom chronionym prawem, to jest bezpieczeństwu w komunikacji, ponieważ, jak ustalono w postępowaniu karnym, **dopuścił do ruchu pojazd, którego stan techniczny nie został zweryfikowany pod kątem bezpieczeństwa dla jego kierującego i pasażerów oraz innych uczestników ruchu i za ten czyn**, który wypełnia dyspozycję art. 271 § 3 k.k., orzeczono wobec Skarżącego, między innymi, środek karny w postaci zakazu (na określony czas) wykonywania czynności wynikających z uprawnień diagnosty.

Przestępstwo z art. 271 § 3 k.k. jest zagrożone karą pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8 oraz **obligatoryjnym środkiem karnym - zakazem zajmowania określonego stanowiska albo wykonywania określonego zawodu (art. 41 § 1 k.k.)**.

W przypadku popełnienia przestępstwa z art. 271 § 3 k.k. o zakazie zajmowania określonego stanowiska albo wykonywania określonego zawodu orzeka zatem sąd w postępowaniu karnym. Wykonując to orzeczenie, „sąd przesyła odpis wyroku właściwemu organowi administracji rządowej lub samorządu terytorialnego oraz pracodawcy albo instytucji, w której skazany zajmuje objęte zakazem stanowisko lub wykonuje objęty zakazem zawód” (art. 180 zdanie pierwsze k.k.w.).

W konkretnym przypadku „właściwym organem”, o którym mowa w art. 180 k.k.w. jest starosta (*vide* - art. 84 ust. 3 ustawy - Prawo o ruchu drogowym).

Niezależnie od tego, w przypadku skazania diagnosty za czyn z art. 271 § 3 k.k. starosta zobowiązany jest wydać decyzję o cofnięciu diagnoście uprawnienia do wykonywania badań technicznych pojazdów, która to decyzja podlega zaskarżeniu w trybie przepisów Kodeksu postępowania

administracyjnego (*vide* - art. 84 ust. 3 ustawy - Prawo o ruchu drogowym w związku z art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego [tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r., poz. 775 ze zm.] oraz art. 3 § 1 i art. 145 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi [tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r., poz. 259 ze zm.], a także treść uchwały siedmiu sędziów NSA). Trzeba w tym miejscu zaznaczyć, że ponowne uprawnienie do wykonywania badań technicznych pojazdów nie może być wydane przez starostę wcześniej niż po upływie 5 lat od dnia, w którym decyzja o cofnięciu stała się ostateczna (art. 84 ust. 4 ustawy - Prawo o ruchu drogowym).

Niewątpliwie Skarżący działając w celu osiągnięcia korzyści majątkowej będąc jako diagnosta uprawnionym do przeprowadzania przeglądu technicznego pojazdów i wydawania potwierdzenia przeprowadzonego badania technicznego co do okoliczności mającej znaczenie prawne poświadczył nieprawdę o sprawności pojazdu, podczas gdy takiego badania nie przeprowadził czym wypełnił dyspozycję art. 271 § 3 k.k., **ale też, równocześnie wykazał, iż zagraża bezpieczeństwu w komunikacji.**

Wszak, o czym wcześniej była mowa, **od kwalifikacji i rzetelności osób wykonujących zawód diagnosty w ogromnej mierze zależy stan techniczny pojazdów znajdujących się w ruchu, a więc i bezpieczeństwo ruchu drogowego.**

Mając powyższe na uwadze i powracając do wypracowanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego warunków stwierdzenia naruszenia zakazu *ne bis in idem* można zasadnie stwierdzić, że w niniejszej sprawie zostało również spełnione wymaganie „tożsamości przedmiotowej” (dwukrotnego ukarania za ten sam czyn).

Wszak zakaz (na określony czas) wykonywania czynności wynikających z uprawnień diagnosty (sankcja karna) orzeczono wobec Skarżącego za czyn (*idem*) polegający na tym, że jako diagnosta poświadczył nieprawdę o sprawności

pojazdu, czym wypełnił dyspozycję art. 271 § 3 k.k., który to czyn (*vide* - art. 84 ust. 3 pkt 2 ustawy - Prawo o ruchu drogowym) był jednocześnie podstawą cofnięcia Skarżącemu uprawnienia do wykonywania badań technicznych pojazdów (sankcja administracyjna).

Uznanie, że u źródła zarówno sankcji karnej, jak i sankcji administracyjnej **leży ten sam czyn zabroniony** (wszak gdyby nie uprzednie skazanie Skarżącego za czyn wypełniający dyspozycję art. 271 § 3 k.k. nie byłoby możliwe cofnięcie diagnoście uprawnienia do wykonywania badań technicznych pojazdów) oraz realizacja, o czym wcześniej była mowa, wymagania tożsamości podmiotowej, **nie wyczerpuje jednak katalogu warunków pozwalających na stwierdzenie naruszenia zakazu *ne bis in idem***.

Kolejnym (ostatnim) warunkiem stwierdzenia naruszenia tego zakazu jest ustalenie, że za ten sam czyn (*idem*) grożą co najmniej dwie sankcje o charakterze represyjnym (odwetowym), które w istocie są sankcją karną, **bo tylko wówczas można rozważyć zarzut dwukrotności (wielokrotności) karania**.

Zakaz wykonywania czynności wynikających z uprawnień diagnosty jako środek reakcji karnej na przestępstwo (w konkretnym przypadku - reakcji na przestępstwo określone w art. 271 § 3 k.k.) niewątpliwie jest sankcją o charakterze odwetowym. **Stanowi odpłatę** za naruszenie obowiązku wynikającego z przepisu prawa.

Tymczasem przewidziane w art. 84 ust. 3 ustawy - Prawo o ruchu drogowym cofnięcie diagnoście uprawnienia do wykonywania badań technicznych pojazdów będąc reakcją ustawodawcy na określone karygodne zachowanie diagnosty **nie jest odpłatą** za naruszenie obowiązku wynikającego z przepisu prawa, tylko **stanowi środek przymusu dla skutecznego wyegzekwowania odnośnego obowiązku, nie ma ono zatem, tak jak środek karny z art. 41 § 1 k.k., charakteru odwetowego**.

Powyższe oznacza, że cofnięcie diagnoście uprawnienia do wykonywania badań technicznych pojazdów oraz sam zakaz wykonywania czynności wynikających z uprawnień diagnosty, **nie realizują tych samych celów.**

Skoro od kwalifikacji i rzetelności osób wykonujących zawód diagnosty w ogromnej mierze zależy stan techniczny pojazdów znajdujących się w ruchu, to obligatoryjność zastosowania sankcji administracyjnej, o której mowa w art. 84 ust. 3 ustawy - Prawo o ruchu drogowym ma działać odstraszająco na diagnostów, **zniechęcając ich do wykonywania czynności diagnosty nierzetelnie a więc w sposób zagrażający bezpieczeństwu ruchu drogowego.**

Niemniej jednak zasadniczym celem tej regulacji, o czym wcześniej była mowa, **jest eliminacja z ruchu pojazdów niespełniających wymaganych norm.**

Z tym założonym przez ustawodawcę celem w oczywistej sprzeczności stoi „**brak przeglądu, nieprawidłowe wykonanie lub poświadczenie nieprawdy**” (*vide* - uzasadnienie powołanego wcześniej wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 sierpnia 2021 r., w sprawie o sygn. akt II GSK 1391/18, *op. cit.*).

Tak więc głównymi funkcjami sankcji w postaci cofnięcia diagnoście uprawnienia do wykonywania badań technicznych pojazdów są: **funkcja prewencyjna i funkcja zabezpieczająca.**

Reasumując należy stwierdzić, że skoro przewidziane w art. 84 ust. 3 ustawy - Prawo o ruchu drogowym cofnięcie diagnoście uprawnienia do wykonywania badań technicznych pojazdów w odróżnieniu od określonego w art. 41 § 1 k.k. i orzeczonego przez sąd obligatoryjnie w przypadku skazania za przestępstwo z art. 271 § 3 k.k. środka karnego w postaci zakazu wykonywania czynności wynikających z uprawnień diagnosty, **nie jest sankcją o charakterze odwetowym** (jest to sankcja administracyjna, pełniąca funkcję prewencyjną i

funkcję zabezpieczającą), to **zaskarżona norma nie narusza zakazu *ne bis in idem***.

W konsekwencji zaskarżona regulacja nie narusza, określonych w tym przypadku jako wzorce niesamodzielne (związkowe), art. 65 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, co oznacza, że przepisy art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 w związku z art. 84 ust. 4 ustawy - Prawo o ruchu drogowym w zakresie, w jakim dopuszczają do „jednoczesnego zastosowania wobec tej samej osoby fizycznej, w związku z tym samym zdarzeniem faktycznym, środka karnego w postaci zakazu wykonywania zawodu diagnosty oraz cofnięcie uprawnień diagnosty w postępowaniu administracyjnym”, są zgodne z zasadą *ne bis in idem* wynikającą z art. 2 Konstytucji w związku z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hermand
Zastępca Prokuratora Generalnego