



PK VIII TK 117.2016

(P 16/16)

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	09. 11. 2016
L.dz.	L.zał.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z pytaniem prawnym Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, czy przepis 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 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 zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 28 pkt 6 oraz art. 34 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157) –

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) **przepis art. 84 ust. 3 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**

zgodny z art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

- 2) postępowanie w pozostałym zakresie podlega umorzeniu na podstawie art. 83 ust. 1 w związku z art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157) – wobec zbędności wydania wyroku.

UZASADNIENIE

Postanowieniem z dnia 19 maja 2016 r., sygn. akt _____, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu przytoczone na wstępie pytanie prawne. Pytanie to sformułowane zostało na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

Decyzją z dnia _____ sierpnia 2015 r. Starosta _____, działając m.in. na podstawie art. 84 ust. 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 ze zm.), cofnął W _____ B. uprawnienie do wykonywania badań technicznych pojazdów. W uzasadnieniu wskazał, że W _____ B. naruszył art. 81 ust. 12 Prawa o ruchu drogowym w związku z § 6 ust. 7 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 26 czerwca 2012 r. w sprawie zakresu i sposobu przeprowadzania badań technicznych pojazdów oraz wzorów dokumentów stosowanych przy tych badaniach (Dz. U. poz. 996 ze zm.) w ten sposób, że w dniu _____ listopada 2010 r. przeprowadził okresowe badanie techniczne i dopuścił do ruchu pojazd bez przedstawienia mu przez jego właściciela dokumentu potwierdzającego sprawność _____, zasilającego ten pojazd

Tym samym zaistniały przesłanki określone w art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 Prawa o ruchu drogowym.

W B. odwołał się od decyzji Starosty, jednak decyzją z dnia września 2015 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w K utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję. W uzasadnieniu wskazano m.in., że dla zaistnienia przesłanek określonych w art. 84 ust. 3 Prawa o ruchu drogowym nie jest istotna wina, lecz wystarczy stwierdzenie obiektywnie dokonanych uchybień.

Pismem z dnia listopada 2015 r. W B. wniósł skargę na decyzję Kolegium do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, w której m.in. poddał pod rozagę Sądu zasadność przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego co do konstytucyjności art. 84 ust. 3 Prawa o ruchu drogowym, albowiem przepis ten przewiduje wyłącznie jedną sankcję – w postaci cofnięcia uprawnienia do przeprowadzania badań technicznych – w przypadku stwierdzenia popełnienia przez diagnostę deliktu administracyjnego. Wskazał również m.in., że przez lat wzorowo wykonywał obowiązki diagnosty, a uprawnienia zawodowe zostały mu odebrane z powodu zdarzenia o charakterze incydentalnym.

Wojewódzki Sąd Administracyjny powziął następujące wątpliwości co do konstytucyjności art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 Prawa o ruchu drogowym.

Powołany przepis nakłada na starostę obowiązek cofnięcia diagnoście uprawnienia do wykonywania badań technicznych, jeżeli w wyniku przeprowadzonej kontroli 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. Równocześnie z art. 84 ust. 4 Prawa o ruchu drogowym wynika, że w przypadku cofnięcia diagnoście uprawnienia do wykonywania badań technicznych, ponowne uprawnienie nie może być mu wydane wcześniej niż po upływie 5 lat od dnia, w którym decyzja o cofnięciu stała się ostateczna.

W ocenie Sądu, taki sposób regulacji, w której za zachowania przewidziane w art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 Prawa o ruchu drogowym przewiduje się jedyny środek o charakterze sankcji administracyjnej – polegający z jednej strony na eliminacji adresata tego środka z kręgu osób uprawnionych do przeprowadzania badań diagnostycznych, a z drugiej strony na niemożności odzyskania uprawnień do przeprowadzania takich badań przez bardzo długi czas – cechuje się nadmiernym stopniem dolegliwości. Stąd też, zdaniem Sądu pytającego, regulacja zawarta w art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 Prawa o ruchu drogowym – w zakresie, w jakim nakłada na starostę obowiązek cofnięcia diagnoście uprawnienia do wykonywania badań technicznych, bez uwzględnienia okoliczności podmiotowych i przedmiotowych – narusza art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji poprzez ograniczenie wolności wykonywania zawodu niezgodnie z zasadami proporcjonalności oraz sprawiedliwości społecznej.

Sąd pytający zauważa, że w świetle Prawa o ruchu drogowym diagnosta uzyskuje uprawnienie do dokonywania niezwykle istotnej – z perspektywy bezpieczeństwa ruchu drogowego – czynności, jaką jest wykonywanie badań technicznych pojazdów, i dlatego zawód ten może być wykonywany tylko po uprzednim spełnieniu rygorystycznych przesłanek normatywnych. Równocześnie jednak wątpliwości Sądu budzi fakt, że – w świetle art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 tej ustawy – odpowiedzialność diagnosty za opisane w tym przepisie uchybienia ma charakter obiektywny, a ustawa przewiduje tylko jedną i to najsurowszą sankcję, jaką jest pozbawienie uprawnień zawodowych. Sąd zauważa ponadto, że starosta przy wydawaniu decyzji na podstawie art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 Prawa o ruchu drogowym jest normatywnie „związany”. Innymi słowy, stwierdzając zaistnienie przesłanek określonych w tym przepisie, starosta ma obowiązek wydania decyzji o cofnięciu diagnoście uprawnienia zawodowego. Tymczasem wątpliwości Sądu budzi fakt, że starosta pozbawiony jest swobodnego uznania, a w szczególności że nie może brać pod uwagę takich

okoliczności jak np. dotychczasowe zachowanie diagnosty, zakres i ilość wykonanych przez niego czynności, rodzaj winy (umyślność bądź nieumyślność), stopień zawinienia czy też skutki naruszenia (zwłaszcza wystąpienie szkody bądź jej brak).

Wyłączenie uprawnienia starosty do badania przedmiotowych i podmiotowych okoliczności deliktu administracyjnego, powodujące w konsekwencji brak możliwości odstąpienia przez starostę od sankcjonowania naruszenia prawa przez diagnostę, przemawiają – zdaniem Sądu pytającego – za uznaniem kwestionowanej regulacji za nieproporcjonalną ingerencję w prawo do wykonywania zawodu, a przez to za uznaniem jej za niezgodną z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ponadto ten sposób normowania jest, według Sądu pytającego, niezgodny z zawartą w art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości społecznej, z której wynika zakaz stosowania nadmiernie uciążliwej sankcji.

Pismem z dnia 9 września 2016 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił swój udział w niniejszym postępowaniu, a w piśmie z dnia 10 października 2016 r. przedstawił swoje stanowisko, zgodnie z którym art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 Prawa 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 niezgodny z art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji. Wątpliwości Rzecznika budzi w szczególności fakt, że ustawodawca ustanowił tylko jeden rodzaj sankcji, nie przewidując systemu gradacji odpowiedzialności diagnosty. W ocenie Rzecznika, 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 tej wartości, ciężkości naruszenia przez diagnostę obowiązku

ustawowego ani sytuacji osobistej i majątkowej diagnosty. Stąd też kwestionowana regulacja stanowi nieproporcjonalną ingerencję w prawo do wolności wykonywania zawodu zagwarantowane w art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a także narusza zasadę sprawiedliwości społecznej wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Odnosząc się wstępnie do utrwalonych poglądów Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie dopuszczalności pytań prawnych (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2014 r., sygn. akt P 34/14, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 125), zauważyć należy, że pytanie WSA w Poznaniu – w zakresie sformułowanym w *petitum* postanowienia z dnia 19 maja 2016 r. – spełnia przesłankę podmiotową, przedmiotową oraz funkcjonalną. Przy czym Sąd zasadnie pozostawił poza badaniem konstytucyjności – powoływany jedynie w uzasadnieniu tego postanowienia – art. 84 ust. 4 Prawa o ruchu drogowym. Przepis ten – aczkolwiek niewątpliwie należący do otoczenia normatywnego art. 84 ust. 3 powołanego w *petitum* pytania prawnego – nie spełniałby przesłanki funkcjonalnej, gdyż nie będzie miał wpływu na treść orzeczenia WSA w Poznaniu. Niniejsza bowiem sprawa dotyczy wyłącznie kwestii cofnięcia uprawnienia do wykonywania badań technicznych, a nie wydania ponownego uprawnienia do wykonywania takich badań.

Istota rozstrzygnięcia dotyczy konstytucyjnej dopuszczalności automatycznego stosowania sankcji administracyjnej, jaką jest cofnięcie diagnoście uprawnienia do wykonywania badań technicznych, w przypadku stwierdzenia dopuszczenia się przez niego uchybień określonych w art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 Prawa o ruchu drogowym – bez względu na podmiotowe i przedmiotowe okoliczności sprawy.

Zgodnie z utrwalonym poglądem sądów administracyjnych, przepis art. 84 ust. 3 Prawa o ruchu drogowym, stanowiący podstawę cofnięcia diagnoście uprawnienia do wykonywania badań technicznych, ma charakter bezwzględnie

obowiązujący, co oznacza, że stwierdzenie określonych w nim uchybień skutkuje zastosowaniem przewidzianej w nim sankcji. Dlatego też w przepisie tym nie ma mowy o winie, wystarczy stwierdzenie obiektywnie dokonanych uchybień. Przepisy Prawa o ruchu drogowym nie dopuszczają żadnego wyjątku, który wyłączałby wydanie decyzji w sprawie cofnięcia uprawnienia diagnoście, a w szczególności decyzja ta nie jest uzależniona od motywów, którymi kierował się diagnosta, naruszając art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 tej ustawy (tj. dopuszczając się określonego w tych przepisach deliktu administracyjnego). Przepis ten nie daje organowi prawa do miarkowania konsekwencji, co oznacza, że uchybienia o dużym ciężarze gatunkowym są traktowane na równi z uchybieniami o mniejszych skutkach. Decyzja wydawana w tym przedmiocie nie jest oparta na uznaniu administracyjnym, lecz ma tzw. charakter związany. Ponieważ art. 84 ust. 3 Prawa o ruchu drogowym jest przepisem o charakterze sankcyjnym, powinien być stosowany w sposób ścisły, tj. cofnięcie diagnoście uprawnienia do wykonywania badań technicznych pojazdów powinno mieć miejsce w sytuacji zaistnienia jednej z ustawowych przesłanek, po rozważeniu całokształtu okoliczności sprawy, po wyczerpującej i wszechstronnej ocenie zebranego materiału dowodowego, w stanie faktycznym sprawy niebudzącym jakichkolwiek wątpliwości (*vide* – wyrok NSA z dnia 28 października 2015 r., sygn. akt II GSK 2064/14, LEX nr 1986808).

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zajmował się problematyką kar (sankcji) administracyjnych. Przede wszystkim stwierdził, że kary przewidziane mogą być nie tylko w prawie karnym, ale też w prawie cywilnym i administracyjnym. Przepis nakładający na osoby fizyczne lub prawne pewien obowiązek powinien być związany z przepisem określającym konsekwencje jego niespełnienia, gdyż skutkiem braku sankcji jest martwota przepisu i nagminne lekceważenie nałożonego obowiązku. Cechą wyróżniającą sankcję administracyjną jest to, że może ona zostać nałożona tak na osobę fizyczną, jak i prawną, oraz że stosowana jest automatycznie, z tytułu

odpowiedzialności obiektywnej. Ma ona przede wszystkim znaczenie prewencyjne, choć może mieć również charakter dyscyplinująco-represyjny. Odpowiedzialność karnoadministracyjna to – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – przejaw interwencjonizmu państwowego w sferach, które zostały uznane przez ustawodawcę za szczególnie istotne (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 2009 r., sygn. akt SK 3/08, OTK ZU nr 8/A/2009, poz. 125).

Trybunał Konstytucyjny sformułował w swoim orzecznictwie standard oceny proporcjonalności sankcji o charakterze administracyjnym. Trybunał interweniuje w tych wypadkach, w których ustawodawca przekracza zakres przyznanej mu swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że ewidentne stało się naruszenie konstytucyjnych generalnych zasad, takich jak zasada demokratycznego państwa prawnego czy zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Dotyczy to również innych bardziej szczegółowych zasad wyprowadzonych z treści art. 2 Konstytucji, m.in. zasady proporcjonalności sankcji. Za niezgodny z art. 2 Konstytucji może być uznany przepis regulujący przesłanki i wymiar sankcji administracyjnej, jeśli stanowi ona dolegliwość nieproporcjonalną ze względu na cel jej wprowadzenia. Ustawodawca nie może nakładać kar, które nie są konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnych uzasadniających ingerencję represyjną lub prawnokarną. Nie można także nakładać kar, jeżeli ich efekty nie pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na jednostkę. Ustawodawca nie może stosować sankcji oczywiście nieadekwatnych lub nieracjonalnych. Również automatyzm dolegliwej sankcji może naruszać zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 2 Konstytucji, nakazującą władzy publicznej jej miarkowanie w danych okolicznościach (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 października 2013 r., sygn. akt P 26/11, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 99).

W dotychczasowym orzecznictwie TK dotyczącym kar administracyjnych dają się wyróżnić dwa kierunki. W pierwszym z nich, zapoczątkowanym orzeczeniem z 1 marca 1994 r. w sprawie o sygn. U 7/93, wydanym przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r., Trybunał opowiadał się za powiązaniem nakładania tych kar z winą sprawcy naruszenia prawa (przez umożliwienie wykazania, że to naruszenie jest następstwem okoliczności, za które sprawca nie jest odpowiedzialny) oraz za indywidualizacją wymiaru kary. W drugim z kolei – który zaznaczył się, poczynając od wyroku z dnia 29 kwietnia 1998 r., sygn. K 17/97 – Trybunał akcentuje obiektywny charakter odpowiedzialności administracyjnej, nieuzależnionej od winy i nieuwzględniającej indywidualnych okoliczności sprawy, uznając ją za istotną cechę tej odpowiedzialności, różniącą ją od odpowiedzialności karnej (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lipca 2014 r., sygn. akt SK 6/12, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 68).

W obrębie tego drugiego kierunku orzeczniczego – w sprawie dotyczącej nakładania przez organ nadzoru budowlanego kary pieniężnej na inwestorów z tytułu nielegalnego przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego – Trybunał stwierdził m.in.: „wolności i prawa konstytucyjnie gwarantowane nie mogą usprawiedliwiać naruszeń prawa ani zwalniać z odpowiedzialności z tym związanej. Na prawa i wolności mogą powoływać się przede wszystkim ci, którzy działają w aksjologicznych ramach tych wolności. (...) W prawie administracyjnym sankcja odgrywa bardzo ważną rolę, gdyż przez zapowiedź negatywnych konsekwencji, jakie nastąpią w wypadku naruszenia obowiązków wynikających z dyrektyw administracyjnych, zapewnia ich poszanowanie i efektywne urzeczywistnianie. Dzięki temu normy sankcjonujące motywują adresatów norm sankcjonowanych do postaw legalistycznych. (...) Wprowadzenie do prawa budowlanego sankcji finansowej z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego miało na celu wyeliminowanie patologicznej sytuacji, gdy ogromna liczba obiektów budowlanych była od dawna

użytkowana, podczas gdy w sensie prawnym nadal pozostawały w trakcie budowy. (...) Istotą kary administracyjnej jest przymuszenie do respektowania nakazów i zakazów. Proces wymierzania kar pieniężnych należy zatem postrzegać w kontekście stosowania instrumentów władztwa administracyjnego. Kara ta nie jest konsekwencją dopuszczenia się czynu zabronionego, lecz skutkiem zaistnienia stanu niezgodnego z prawem, co sprawia, że ocena stosunku sprawcy do czynu nie mieści się w reżimie odpowiedzialności obiektywnej”. Trybunał odpowiedział także twierdząco na pytanie, „czy w systemie prawnym demokratycznego państwa prawa, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, możliwe jest funkcjonowanie takiej normy prawnej, «która przewiduje automatyzm w stosowaniu sankcji za niepożądane prawnie zachowanie i nie pozwala w żaden sposób zindywidualizować represji»”. W ocenie Trybunału, „taka regulacja jest konsekwencją przyjęcia koncepcji odpowiedzialności obiektywnej, która znajduje zastosowanie nie tylko na gruncie prawa cywilnego, ale także na gruncie prawa administracyjnego” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 stycznia 2007 r., sygn. akt P 19/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 2).

Warto również przypomnieć tezy sformułowane przez Trybunał Konstytucyjny dla uzasadnienia konstytucyjności obligatoryjnego nakazu rozbiórki tzw. samowoli budowlanych – bez względu na to, czy samowola polegała na wzniesieniu obiektu bez pozwolenia, czy też w oparciu o pozwolenie nieostateczne: „Zakwestionowany przepis [art. 48 – przyp. wł.] Prawa budowlanego jest niewątpliwie rygorystyczny przez to, iż nie dopuszcza łagodniejszych niż nakaz rozbiórki form reagowania na samowolę budowlaną. Zdaniem wielu komentatorów ustawy, art. 48 Prawa budowlanego (...) wprowadza automatyzm orzekania o nakazie rozbiórki tylko na podstawie braków formalnych. (...) Nakaz rozbiórki jest bardzo daleko idącym środkiem, rodzącym nieodwracalne skutki. (...) Orzeczenie nakazu przymusowej rozbiórki na podstawie art. 48 Prawa budowlanego stanowi niewątpliwie zastosowanie

normy materialnego prawa administracyjnego, przy czym ustawodawca świadomie pominął elementy uznania administracyjnego. (...) Może wprawdzie podlegać ocenie, czy zastosowany środek zmierzający do wymuszenia pożądanego zachowania nie jest zbyt daleko idący, ale w ocenie uciążliwości zastosowanego środka należy przyjmować, że naruszający prawo winien liczyć się z faktem, że minimalną konsekwencją naruszenia prawa jest (...) przywrócenie stanu poprzedniego. (...) Dlatego też należy uznać, że potencjalne efekty stosowania kwestionowanej normy prawnej w interesie publicznym w stosunku do skali dolegliwości, jaką stanowi przedmiotowa instytucja prawna dla jednostki, świadczą o proporcjonalności przewidzianego środka” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 marca 2002 r., sygn. akt SK 2/01, OTK ZU nr 2A/2002, poz. 15)¹.

Sąd pytający wyprowadza zarzut braku proporcjonalności sankcji administracyjnej przewidzianej w art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 Prawa o ruchu drogowym w pierwszej kolejności z treści art. 31 ust. 3 Konstytucji, a w drugiej – z art. 2 Konstytucji, tj. z wynikającego z zasady sprawiedliwości zakazu stosowania nadmiernie uciążliwej sankcji prawnej (*vide* – uzasadnienie pytania, s. 11).

Należy w związku z tym zauważyć, że kwestionowany przepis stanowi niewątpliwie ingerencję w zawartą w art. 65 ust. 1 Konstytucji wolność wykonywania zawodu, której elementem jest swoboda kontynuowania wybranej aktywności zawodowej. Wolność ta nie ma charakteru absolutnego, a wyjątki może określić ustawa (art. 65 ust. 1 zd. 2). Działanie ustawodawcy nie może jednak mieć charakteru arbitralnego – zastosowanie znajduje tutaj bowiem art. 31 ust. 3 Konstytucji (K. Kulig, A. Sobczyk, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I*, Warszawa 2016, s. 1469).

¹ Wprawdzie w omawianym wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że „nakazu rozbiórki nie można traktować jako represji karnoadministracyjnej, lecz jako środek mający na celu zapewnienie stanu zgodnego z prawem”, tym niemniej warto zwrócić uwagę, że w literaturze prawniczej nakaz rozbiórki podawany jest jako typowy przykład sankcji administracyjnej (*vide* – np. – J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 58; P. Burzyński, *Ustawowe określenie sankcji karnej*, Warszawa 2008, s. 110).

Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, 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. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Ustanowiona w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasada proporcjonalności była wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, który sformułował następujący test proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności: 1) czy wprowadzająca ograniczenie regulacja prawna ma uzasadnienie w potrzebie ochrony innej wartości konstytucyjnej, spośród wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji? 2) czy regulacja ta może doprowadzić do realizacji zamierzonego przez ustawodawcę celu? 3) czy jest ona konieczna dla wartości konstytucyjnych, które ma chronić? 4) czy efekty tej regulacji są proporcjonalne do ciężarów nakładanych przez nią na jednostki? (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lipca 2014 r., sygn. akt SK 6/12, op. cit.).

W niniejszej sprawie nie budzi wątpliwości, że analizowane ograniczenie zostało wprowadzone w ustawie. Odnosząc się natomiast do pierwszego elementu testu, 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 narażeniu „kogokolwiek na szkodę” w związku z tym ruchem (art. 3). Z kolei NSA 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., sygn. akt II GSK 2064/14, op. cit.) oraz że „celem tego przepisu [art. 84 ust. 3 Prawa o ruchu drogowym – przyp. wł.] jest odsunięcie od czynności diagnostycznych nierzetelnych diagnostów. Wydanie przez diagnostę zaświadczenia czy też

dokonanie wpisu do dowodu rejestracyjnego pojazdu niezgodnie ze stanem faktycznym lub przepisami może mieć bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego, godzić w życie i zdrowie ludzkie” (uchwała 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 marca 2012 r., sygn. akt II GPS 2/11, LEX nr 1124034).

Z art. 31 ust. 3 Konstytucji wynika, iż ogólnym wyznacznikiem granic wolności i praw jednostki jest przesłanka interesu publicznego, przy czym za właściwe redakcyjnie uznano rozpisanie tej przesłanki na sześć kategorii interesów o bardziej szczegółowym charakterze. Wśród tych przesłanek figuruje m.in. przesłanka porządku publicznego, przez który rozumieć należy porządek, którego naruszenie szkodzi innym, czyli działa szkodliwie wobec innych osób, naruszając ich prawa i wolności gwarantowane prawem, a także szkodzi interesom społecznym (*vide* – J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 127-134). W niniejszej sprawie, wynikające z kwestionowanej regulacji ograniczenia wolności wykonywania zawodu diagnosty służą przede wszystkim ochronie wartości konstytucyjnej, jaką jest porządek publiczny.

Co do drugiego elementu testu, tj. kwestii przydatności kwestionowanej regulacji dla skutecznego zrealizowania założonych w ustawie celów, uzasadniony wydaje się pogląd, że 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 technicznych².

Zauważyć przy tym należy, że zgodnie z dostępnymi danymi statystycznymi, polski rynek samochodowy to przede wszystkim rynek pojazdów używanych – wyłącznie 22,9% kupowanych pojazdów to samochody nowe, a równocześnie więcej niż połowa spośród przeszło dwudziestu milionów użytkowanych w Polsce samochodów to pojazdy ponad dziesięcioletnie³. Także ponad połowa sprowadzanych z zagranicy używanych samochodów ma więcej niż dziesięć lat⁴. Tymczasem zgodnie z Prawem o ruchu drogowym obowiązek badania technicznego pojazdu powstaje przed pierwszą rejestracją używanego pojazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 81 ust. 4 i 5), zaś w odniesieniu do pojazdów starych okresowe badanie techniczne wykonuje się corocznie (art. 81 ust. 5 i 6). Ponadto na badanie techniczne może być skierowany pojazd 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 m.in. zaświadczenia o pozytywnym wyniku jego badania technicznego, jeżeli – tak jak w przypadku pierwszej rejestracji samochodów używanych – jest ono wymagane (art. 72 ust. 1 pkt 4). Funkcjonariusz Policji ma obowiązek zatrzymania dowodu rejestracyjnego w razie stwierdzenia, że pojazd nie został poddany badaniu technicznemu w wyznaczonym terminie (art. 132 ust. 1 pkt 2), zaś jednostka upoważniona do przeprowadzania badań technicznych ma

² W jednym z wyroków dotyczących kar administracyjnych Trybunał Konstytucyjny zauważył, że „nietrafny jest argument skarżącego, że zasada proporcjonalności została naruszona, ponieważ mniej dolegliwe środki reakcji prawnej zagwarantowałyby zapewnienie porządku i bezpieczeństwa w zakresie określonym w prawie budowlanym. Jak wynika bowiem ze stanu faktycznego opisanego w skardze, nawet tak drastyczne środki prawne (zagrożenie karą w wysokości 75 tys. zł) nie skłoniły skarżącego do spełnienia wymogów formalnych przed przystąpieniem do użytkowania stacji paliw” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 2009 r., sygn. akt SK 3/08, op. cit.).

³ http://www.samar.pl/strefa-biznesu/3-1-dla-uzywanych?locale=pl_PL (dostęp: 18.10.2016).

⁴ <http://www.rp.pl/artukul/1177624-Zalewa-nas-prywatny-import-wrakow.html#ap-1> (dostęp: 18.10.2016).

obowiązek zatrzymania dowodu rejestracyjnego m.in. 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, a te z kolei prowadzone są przez przedsiębiorców (art. 83). Ewentualne nieprawidłowości w zakresie badania technicznego pojazdów mogą co do zasady zostać wykryte dopiero *ex post*, tj. podczas kontroli przeprowadzanej przez starostę (art. 83b ust. 2 pkt 1) lub np. w postępowaniu karnym (*vide* – uchwała 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 marca 2012 r., sygn. akt II GPS 2/11, op. cit.).

W świetle powyższego uznać należy, że „represyjność” przepisu art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 Prawa 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 ramach przedsiębiorstw prywatnych, wyniki tych badań nie podlegają zatwierdzeniu przez jakikolwiek podmiot zewnętrzny, zaś organy publiczne przy podejmowaniu działań władczych opierają się właśnie na ustaleniach diagnostów (okoliczność, że diagnosta zyskuje uprawnienie do dokonywania niezwykle istotnej z punktu bezpieczeństwa czynności, zauważa sam Sąd pytający). „Represyjność” ta jest również uzasadniona wagą dóbr prawnych, których ochronie kwestionowany przepis ma służyć, a więc w szczególności życia i zdrowia ludzkiego.

Zauważyć przy tym trzeba, że wprowadzenie elementu uznania administracyjnego przy orzekaniu o cofaniu uprawnień do przeprowadzania badań technicznych 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 np. stan faktyczny będący tłem niniejszego pytania prawnego,

jak również liczne wyroki sądów administracyjnych wydawane na gruncie kwestionowanego przepisu) nie są należycie przestrzegane. W tym kontekście warto podkreślić, że sama istota obowiązkowych badań technicznych 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, np. 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 technicznych⁵, a pośrednim stworzenie odpowiednich gwarancji dla ochrony życia, zdrowia, środowiska naturalnego itp.

W konsekwencji, przyjęty w Prawie o ruchu drogowym reżim odpowiedzialności obiektywnej za delikt administracyjny diagnosty realizuje pozostałe – wymienione wcześniej – przesłanki wynikające z zasady proporcjonalności, 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.

Jeśli chodzi o drugi z powołanych przez Sąd pytający wzorców kontroli, tj. art. 2 Konstytucji, zauważyć należy, że zarzut niezgodności z nim art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 Prawa o ruchu drogowym został poparty argumentami w istocie

⁵ W teorii prawa zwrócono uwagę, że standard techniczny „jest sformułowany w taki sposób, że jego zastosowanie nie wymaga wartościowania, lecz jedynie opisowego porównania” oraz że „różni się zasadniczo od wszystkich pozostałych podstawowych standardów (...) i ma odmienną rolę”, albowiem „służy standaryzacji, a więc ujednoczeniu techniki, ogranicza wolność technologiczną i jedynie w wyjątkowych przypadkach może być używany podobnie do innych standardów” (J. Wróblewski, *Teoretyczne zagadnienia standardów w prawodawstwie i w stosowaniu prawa*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, 1989/3, s. 6).

tożsamymi z tymi, które przywołane zostały na poparcie zarzutu niezgodności tego przepisu z art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, albowiem Sąd upatruje niezgodności zaskarżonego przepisu z zakazem stosowania nadmiernie uciążliwej sankcji prawnej, wynikającym z zasady sprawiedliwości społecznej. Stąd też postępowanie w tym zakresie powinno zostać umorzone wobec zbędności wydania wyroku – na podstawie art. 83 ust. 1 w związku z art. 46 i art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym.

Z tych względów należało zająć stanowisko jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego