

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia sierpnia 2015 r. nr Starosta , działając na podstawie art. 84 ust. 3 w zw. z art. 81 ust. 12 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 t.j. ze zm., określanej także jako: p.r.d.) oraz art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267 t.j. ze zm., zwanej dalej k.p.a.) cofnął skarżącemu W B uprawnienia do wykonywania badań technicznych pojazdów.

W uzasadnieniu Starosta wskazał, że w dniu marca 2015 r. do Starostwa wpłynęło zawiadomienie Starosty o przekazaniu według właściwości pisma Transportowego Dozoru Technicznego, Oddziału Terenowego w W informujące o rażącym naruszeniu przez diagnostę postanowień art. 81 ust. 12 p.r.d. oraz § 6 ust. 7 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie zakresu i sposobu przeprowadzania badań technicznych pojazdów oraz wzorów dokumentów stosowanych przy tych badaniach (Dz. U. z 2012 r., poz. 996 ze zm.). Powyższe wiadomości organ powziął w związku z wnioskiem właściciela pojazdu o nr rej. o przeprowadzenie badania w przedmiotowym pojeździe Na podstawie zgromadzonych dokumentów organ ustalił, że w dniu przeprowadzenia okresowego badania technicznego ww. pojazdu, tj. listopada 2010 r. nie posiadał ważnego dokumentu poświadczającego sprawność i pomimo tego został on dopuszczony do ruchu przez diagnostę, który przeprowadził badanie techniczne przedmiotowego pojazdu z wynikiem pozytywnym.

Starosta wskazał, że w związku z powyższym zawiadomił diagnostę o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie cofnięcia uprawnienia do wykonywania badań technicznych pojazdów oraz poinformował o prawie czynnego udziału w sprawie.

Strona postępowania administracyjnego wskazywała na kwestię przedłużenia legalizacji znajdującego się w pojeździe marki o nr rej. do dnia sierpnia 2020 r. Diagnosta powołał się również na swoje bogate doświadczenie zawodowe. Ponadto, o nr fabrycznym dopiero w dniu listopada 2014 r. uzyskał wynik badania pozytywny.

Starosta podkreślił, że badanie zostało przeprowadzone z wynikiem pozytywnym pomimo zaniechania przedstawienia badania i sprzecznie z

Sygn. akt

obowiązującymi przepisami prawa. Taki stan potwierdziły, zdaniem organu, zgromadzone dowody w postaci zaświadczenia z badania technicznego pojazdu, wyciąg z rejestru badań i protokołu nr [redacted]. W związku z powyższym organ uznał, że zaistniały przesłanki wynikające z art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy – Prawo o ruchu drogowym. Zdaniem organu, art. 84 ust. 3 ww. ustawy stanowi o nieprawidłowościach w przeprowadzonych badaniach technicznych stwierdzonych w trakcie kontroli, jednakże organ powołując się na orzecznictwo sądów administracyjnych wskazał, że istotą przepisu jest odsunięcie od czynności diagnostycznych nierzetelnych diagnostów. Konsekwencje naruszania podstawowych zasad wykonywania zawodu diagnosty i dopuszczenie do ruchu pojazdów o niesprawdzonym stanie technicznym doprowadziłyby do zagrożenia najistotniejszych dóbr chronionych prawem, jakimi są życie i zdrowie ludzkie. Organ dodał, że na treść wydanej decyzji nie może mieć wpływu dotychczasowy sposób wykonywania obowiązków diagnosty.

Skarżący wniósł odwołanie od ww. decyzji.

Decyzją z dnia [redacted] września 2015 r. nr [redacted], Samorządowe Kolegium Odwoławcze w K [redacted] na podstawie art. 17 pkt 1, art. 127 § 2 i art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a. utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję.

Organ odwoławczy wskazał, że bez znaczenia dla rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy jest fakt, że badanie przedmiotowego [redacted] przeprowadzone w dniu [redacted] listopada 2014 r. zostało z wynikiem pozytywnym, a termin następnego badania został ustalony na dzień [redacted] sierpnia 2020 r., ponieważ w dniu przeprowadzenia badania technicznego pojazdu (tj. [redacted] listopada 2010 r.) [redacted] nie posiadał ważnego dokumentu poświadczającego jego sprawność. Dla stwierdzenia określonych w art. 84 ust. 3 uchybień nie jest istotna wina. Wystarczy stwierdzenie obiektywnie dokonanych uchybień.

Pismem z dnia [redacted] listopada 2015 r. skarżący reprezentowany przez pełnomocnika wniósł skargę na powyższą decyzję.

Zaskarżonej decyzji skarżący zarzucił:

1. naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, tj. naruszenie przepisu art. 84 ust. 3 ustawy - Prawo o ruchu drogowym poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i cofnięcie skarżącemu uprawnień do wykonywania badań technicznych pojazdów pomimo, że stwierdzenie określonych w art. 84 ust. 3 ustawy - Prawo o ruchu drogowym uchybień nie zostało stwierdzone w wyniku przeprowadzonej kontroli, o której mowa w art. 83b ust. 2 p.r.d.,

Sygn. akt

2. rażąco naruszenie interesu prawnego polegające na ograniczeniu skarżącemu wolności wykonywania zawodu diagnosty samochodowego pomimo, że skarżący w toku wykonywanej od 15 lat pracy - z wyłączeniem przypadku będącego przedmiotem niniejszego postępowania, stanowiącego incydentalne i jednorazowe zdarzenie w trakcie wieloletniej kariery zawodowej - wzorowo i skrupulatnie realizował swoje obowiązki, nie dopuszczając się uchybień, czy też nieprawidłowości w zakresie dokonywania przeglądów technicznych pojazdów.

Skarżący zwrócił uwagę na uzasadnione wątpliwości co do konstytucyjności przepisu art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy - Prawo o ruchu drogowym, w zakresie, w jakim przewiduje on wyłącznie jedną sankcję w przypadku popełnienia przez diagnostę deliktu administracyjnego i poddał pod rozagę Sądu możliwość skorzystania z uprawnienia, o którym mowa w art. 193 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483, ze zm.; zwanej dalej jako: „Konstytucja RP”) i przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego zmierzającego do ustalenia, czy przepis art. 84 ust. 3 Prawo o ruchu drogowym jest zgodny z przepisem art. 31 ust. 3 w zw. z art. 32 oraz art. 65 ust. 1 Konstytucji RP, albowiem od odpowiedzi na pytanie prawne, o którym mowa powyżej, zależy rozstrzygnięcie niniejszej sprawy toczącej się przed tut. Sądem

Skarżący wskazał, że cofnięcie diagnoście uprawnień do wykonywania badań technicznych może nastąpić wyłącznie na skutek przeprowadzonej kontroli, o której mowa w art. 83 ust. 6 Prawo o ruchu drogowym. Przepis art. 84 ust. 3 Prawa o ruchu drogowym odwołuje się do kontroli, o której mowa w art. 83 ust. 6 Prawa o ruchu drogowym, podczas gdy w brzmieniu ustawy - Prawo o ruchu drogowym obowiązującym w chwili obecnej, art. 83 Prawa o ruchu drogowym nie zawiera już ust. 6. Normę tę zastąpił nowo dodany art. 83b, który stanowi, że nadzór nad stacjami kontroli pojazdów sprawuje starosta (ust. 1). W ramach wykonywanego nadzoru starosta co najmniej raz w roku przeprowadza kontrolę stacji kontroli pojazdów w zakresie:

1. zgodności stacji z wymaganiami, o których mowa w art. 83 ust. 3 Prawa o ruchu drogowym;
2. prawidłowości wykonywania badań technicznych pojazdów;
3. prawidłowości prowadzenia wymaganej dokumentacji.

W odpowiedzi na skargę organ II instancji wniósł o jej oddalenie.

Dnia 19 maja 2016 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu postanowił:

Sygn. akt

- I. na podstawie art. 193 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r. (Dz. U. Nr 79, poz. 483 ze zm.) przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne:
 - „Czy przepis art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. 2012r. 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 z dnia 2 kwietnia 1997r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)”,
- II. na podstawie art. 124 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012r., poz. 270 ze zm.) zawiesić postępowanie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Podstawą normatywną pkt I niniejszego postanowienia jest dyspozycja art. 193 Konstytucji. Na podstawie art. 193 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 3 ust. 1 pkt 1 i art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064) każdy sąd może przedstawić Trybunałowi pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Postępowanie toczące się przed Trybunałem Konstytucyjnym w wyniku wniesienia pytania prawnego jest więc kontrolą związaną z konkretną sprawą, zawisłą przed sądem przedstawiającym pytanie prawne, na gruncie której pojawiła się wątpliwość co do konstytucyjności lub zgodności z przepisami wyższej mocy przepisu prawnego, który ma być zastosowany w tej właśnie sprawie (por. postanowienie TK z dnia 19 grudnia 2006 r., sygn. P 25/05, OTKZU nr 11/A/2006, poz. 175).

Podkreślenia wymaga, że Sąd orzekając o przedstawieniu Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego powziął wątpliwość w zakresie konstytucyjności przepisów art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. 2012 r. poz. 1137 ze zm.)

Sygn. akt

Na podstawie powyższego przepisu starosta posiada kompetencję do cofnięcia 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.

Ponadto, przepisy ustawy przewidują brak możliwości uzyskania tych uprawnień przez określony czas. Na podstawie *art. 84 ust. 4* ustawy z dnia 20 czerwca 1997r. – Prawo o ruchu drogowym w przypadku cofnięcia diagnoście uprawnienia do wykonywania badań technicznych, ponowne uprawnienie nie może zostać wydane wcześniej niż po upływie pięciu lat od dnia, w którym decyzja o cofnięciu stała się ostateczna. Należy więc zwrócić uwagę także na ten normatywny skutek cofnięcia uprawnień oznaczający zakaz wykonywania zawodu diagnosty i to przez okres pięciu lat. Zdaniem Sądu, przepis *art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2* ustawy w związku z treścią przepisu *art. 84 ust. 4* ustawy świadczą o bardzo wysokim, nadmiernym stopniu dolegliwości tego administracyjnoprawnego środka sankcjonującego w aspekcie nie tylko w cofnięcia uprawnień ale także w zakresie możliwości ponownego nabycia tychże uprawnień nie wcześniej niż po upływie pięciu lat od dnia, w którym decyzja o cofnięciu uprawnień stała się ostateczna. Ten sposób regulacji, przyjmujący jedyny administracyjny środek sankcjonujący, nakładany za zachowania określone w *art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2* ustawy, ale także eliminujący adresata tego środka z kręgu podmiotów uprawnionych do uzyskania, a następnie przeprowadzania badań technicznych przez bardzo długi okres czasu sprawia, że w aspekcie zarówno normatywnym, jak i faktycznym jest to środek bardzo dolegliwy.

Powyższa regulacja zawarta w *art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2* ustawy z dnia 20 czerwca 1997r. – Prawo o ruchu drogowym, zdaniem tegoż Sądu, w zakresie w jakim nakłada na starostę obowiązek cofnięcia diagnoście uprawnienia do wykonywania badań technicznych bez uwzględnienia okoliczności podmiotowych i przedmiotowych narusza przepisy *art. 65 ust. 1* w zw. z *art. 31 ust. 3* oraz *art. 2* Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zgodnie z dyspozycją *art. 2* Konstytucji Rzeczypospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Natomiast, na podstawie *art. 65 ust. 1* Konstytucji każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Wyjątki określa ustawa.

Sygn. akt

W aspekcie wolności i ograniczeń wolności m.in. wykonywania zawodu art. 31 ust. 3 Konstytucji normuje zasadę proporcjonalności wskazując, 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. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Naruszenie Konstytucji przez wyżej wskazane przepisy art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997r. – Prawo o ruchu drogowym polega na tym, że przepisy te są niezgodne z:

- (a) art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz
- (b) art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Analizę normatywną w zakresie zarzutu naruszenia przepisu art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997r. – Prawo o ruchu drogowym z przepisami art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej należy rozpocząć od przedstawienia problematyki dotyczącej sytuacji prawnej diagnosty. Wskazać należy, że wykonywanie zawodu diagnosty wymaga spełnienia określonych przesłanek normatywnych wykonywania tego zawodu, i to zarówno materialnoprawnych (m.in. posiadania określonej wiedzy teoretycznej i praktycznej), jak i formalnoprawnych (m.in. odbycia szkolenia oraz zdania egzaminu kwalifikacyjnego). Przesłanki te wynikają m.in. z art. 84 a ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz aktów wykonawczych do ustawy tj. rozporządzeń [(w przeszłości rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 4 listopada 2004 r. w sprawie szczególnych wymagań w stosunku do diagnostów (Dz. U. Nr 246, poz. 2469 ze zm.), a obecnie rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 28 listopada 2014 r. w sprawie szkolenia i egzaminowania diagnostów oraz wzorów dokumentów z tym związanych (Dz.U.2014, poz. 1836)]. Po spełnieniu przesłanek normatywnych diagnosta uzyskuje uprawnienie do dokonywania niezwykle istotnej - z perspektywy bezpieczeństwa ruchu drogowego - czynności, a mianowicie wykonywania badań technicznych pojazdów.

Sąd wskazuje, biorąc pod uwagę powyższe wymogi ustawowe stawiane diagnostom, że zawód ten może być wykonywany przez osoby fizyczne tylko po spełnieniu określonych, ww. rygorystycznych przesłanek normatywnych. Ta okoliczność jest uwarunkowana m.in. charakterem prawnym obowiązków diagnosty, wyznaczonych przepisami prawa oraz skutków zarówno prawidłowego, a więc zgodnego z przepisami

Sygn. akt

prawa, zachowania, jak też konsekwencji negatywnego - z perspektywy wykonywania obowiązków - poprzez zaniechanie podjęcia określonych czynności do których zobowiązany był diagnosta, skutkujących dopuszczeniem do ruchu pojazdu, który nie spełnia wszystkich normatywnych wymogów dopuszczenia do ruchu.

Wskazać należy, że istnieją różnorodne podstawy prawne wykonywania zawodu diagnosty. Diagnosta może być jednocześnie przedsiębiorcą i prowadzić stację kontroli pojazdów. Diagnosta może także wykonywać badania techniczne, będąc osobą zatrudnioną w przedsiębiorstwie m.in. na podstawie umowy o pracę. Ta właśnie okoliczność – posiadania uprawnień do wykonywania zawodu diagnosty - bez rozróżniania źródła wykonywania tego zawodu stanowiła podstawę do uznania przez tutejszy Sąd, że przepisy prawne będące przedmiotem wątpliwości powinny być analizowane – w aspekcie konstytucyjnym – przez pryzmat przepisu art. 65 ust. 1 Konstytucji, regulującego prawa, wolności oraz ich ograniczenia m.in. w zakresie wykonywanego zawodu, a nie w zakresie wolności prowadzenia działalności gospodarczej, uregulowanej w art. 22 Konstytucji.

W niniejszej sprawie podstawą cofnięcia uprawnień do wykonywania badań technicznych było naruszenie obowiązków normatywnych przez diagnostę, a dotyczących badania diagnostycznego pojazdu i dopuszczenia do ruchu drogowego pojazdu bez ważnego dokumentu poświadczającego sprawność i dopuszczenia do ruchu tego pojazdu przez diagnostę. Tak więc badanie techniczne dokonane zostało sprzecznie z art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy - Prawo o ruchu drogowym, a konsekwencji dopuszczony został do ruchu pojazd, który z perspektywy formalnej nie powinien być do tego ruchu dopuszczony.

Zdaniem Sądu przepis art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy – Prawo o ruchu drogowym w zakresie cofnięcia diagnoście uprawnienia do wykonywania badań technicznych bez uwzględnienia okoliczności podmiotowych i przedmiotowych jest niezgodny zarówno z treścią przepisu art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, jak i art. 2 Konstytucji i w konsekwencji narusza konstytucyjne zasady (a) proporcjonalności oraz (b) sprawiedliwości społecznej.

Organem właściwym w sprawach związanych z wykonywaniem zawodu diagnosty jest starosta. Organ ten posiada określone w ustawie kompetencje nadzorcze, których celem jest zapewnienie prawidłowości wykonywania zawodu przez diagnostów. Normatywną podstawą kompetencyjną jest art. 83b ust. 1 ustawy - Prawo o ruchu drogowym. W ramach wykonywanego nadzoru starosta m.in.

Sygn. akt

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 (art. art. 83b ust. 2 ustawy - Prawo o ruchu drogowym).

Nadzór ten polega na kontroli następczej (*ex post*) zachowań podmiotów (m.in. diagnosty), których ustawowym zadaniem jest zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego, poprzez dokonywanie różnorodnych, wskazanych w ustawie – Prawo o ruchu drogowym, czynności. Publicznoprawne sankcjonowanie naruszeń obowiązków przez diagnostów w zakresie wykonywania badań technicznych stanowi działalność podejmowaną przez starostę, która dokonywana jest w interesie publicznym.

Zachowania diagnostów, sprzeczne przepisami art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy – Prawo o ruchu drogowym są uznawane za delikt typu administracyjnego i w konsekwencji, sprawcy tych zachowań eliminowani są z kręgu osób uprawnionych do wykonywania badań technicznych poprzez zastosowanie administracyjnych środków władczych, właściwych dla działalności organów administracji (tj. decyzji administracyjnej).

Podstawową zasadą dopuszczającą możliwość zastosowania sankcji administracyjnoprawnej oraz wskazującą granice kompetencji organów administracji publicznej przy stosowaniu tej formy działania organów administracji publicznej jest zasada proporcjonalności (zob. D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*. Zakamycze, s. 175; wyrok TK z dnia 27.04.1999 r., P 7/98, OTK 1999, nr 4, poz. 72).

Postępowania prowadzone w ww. zakresie przez starostę charakteryzuje się tym, iż po przeprowadzeniu postępowania *ex post*, w formie indywidualnej decyzji administracyjnej, organ ten posiada normatywny obowiązek zastosowania wobec podmiotu naruszającego obowiązki normatywne, po stwierdzeniu tego naruszenia, sankcjonującego środka prawnego wobec diagnosty.

Przepis art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy – Prawo o ruchu drogowym przewiduje wyłącznie jeden środek sankcjonujący naruszenie obowiązków normatywnych przez diagnostę tj. w postaci cofnięcia uprawnień do wykonywania badań technicznych. Cofnięcie uprawnień wywołuje także skutek w postaci braku możliwości wykonywania zawodu diagnosty.

Na podstawie art. 84 ust. 3 ustawy – Prawo o ruchu drogowym „starosta cofa diagnoście uprawnienie do wykonywania badań technicznych”. Ten sposób regulacji normatywnej, biorąc pod uwagę różnorodne sposoby wykładni tekstu prawnego,

Sygn. akt

pozwala na wyinterpretowanie wyłącznie normy prawnej nakładającej na organ administracji publicznej obowiązek zachowania się w określony, przewidziany przez przepis art. 84 ust. 3 ustawy – Prawo o ruchu drogowym, sposób. Starosta nie posiada bowiem swobodnego uznania w zakresie rozstrzygnięcia. Oznacza to, że starosta zobowiązany jest - w przypadku zaistnienia przesłanek normatywnych – do wydania decyzji o określonej treści, negatywnej w stosunku do adresata, pozbawiającej diagnostę uprawnień do wykonywania zawodu bez uwzględniania jakichkolwiek innych przesłanek nałożenia tej dotkliwej sankcji administracyjnoprawnej.

Dlatego też (biorąc pod uwagę m.in. długi okres wykonywania zawodu diagnosty przez adresata decyzji, przeprowadzenia przez diagnostę ok. 15.000 badań technicznych, liczne kontrole działalności diagnosty, kończące się pozytywną oceną jego pracy) w rozpoznawanej sprawie pojawiła się wątpliwość w obszarze konstytucyjności prawa do wykonywania zawodu diagnosty tj. w zakresie ograniczenia (pozbawienia) diagnosty do wykonywania tego prawa poprzez cofnięcie uprawnień w sytuacjach określonych w art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy – Prawo o ruchu drogowym.

Powstają wątpliwości w zakresie konstytucyjności tego rozwiązania prawnego i to w kilku aspektach. Przede wszystkim Sąd powziął wątpliwość w zakresie sposobu określania sankcji, czy przepis prawny normujący wyłącznie jeden, obligatoryjnie określony przez prawodawcę i najbardziej dolegliwy dla adresata decyzji, środek sankcjonujący bez uwzględnienia okoliczności podmiotowych i przedmiotowych nie stanowi nadmiernego ograniczenia (wyłączenia) prawa wykonywania zawodu diagnosty. Starosta, wydając decyzję w przedmiocie cofnięcia uprawnień w trybie art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy – Prawo o ruchu drogowym, jest normatywnie „związany” na podstawie ww. ustawy wyłącznie przesłankami w postaci: przeprowadzenia przez diagnostę badania technicznego niezgodnie z określonym zakresem i sposobem wykonania; jak też wydania przez diagnostę zaświadczenia albo dokonania wpisu do dowodu rejestracyjnego pojazdu niezgodnie ze stanem faktycznym lub przepisami. Sytuacja ta oznacza, że po wykazaniu – w toku postępowania administracyjnego – w kategoriach dowodowych zaistnienia powyższych zdarzeń starosta obligatoryjnie, w formie prawnej decyzji administracyjnej, cofa diagnostę uprawnienie do wykonywania badań technicznych.

Ten sposób normowania nie uprawnia więc starosty do uwzględniania jakichkolwiek innych okoliczności zarówno podmiotowych, jak i przedmiotowych, pozytywnych czy też negatywnych w toku postępowania którego przedmiotem jest cofnięcie uprawnień.

Sygn. akt

Zdaniem Sądu istnieje wątpliwość w zakresie konstytucyjności omawianego przepisu prawnego tj. w zakresie wzorca konstytucyjnego unormowanego w art. 65 ust. 1 Konstytucji, na podstawie którego to przepisu każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Natomiast, wyjątki określa ustawa. Z tak określonego przepisami konstytucyjnymi prawa wykonywania zawodu powstaje wątpliwość czy w każdej sytuacji spełniającej przesłanki normatywne z art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy – Prawo o ruchu drogowym konieczne jest i uzasadnione – w aspekcie także konstytucyjnej zasady proporcjonalności - ograniczenie (wyłączenie) tego prawa. Powstaje wątpliwość, biorąc pod uwagę ramy konstytucyjne, czy w przypadku naruszenia obowiązków normatywnych przez diagnostów w wyniku ich zachowania (tj. działania czy też zaniechania) nie powinny być brane pod uwagę także inne okoliczności (podmiotowe czy też przedmiotowe), które stanowiłyby podstawę normatywną do uznania przez właściwy organ, że w danej sprawie należy zbadać także te przesłanki. Po dokonaniu analizy w powyższym zakresie rozwiązaniem spełniającym wartości konstytucyjne byłaby decyzja organu administracji publicznej cofająca uprawnienia, a więc negatywna dla jej adresata bądź też decyzja pozytywna, która nie nakłada sankcji administracyjnoprawnej.

Powstaje więc wątpliwość czy w sytuacji, gdy organ stosujący prawo stwierdzi naruszenie przepisu art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy – Prawo o ruchu drogowym – zgodnie z zasadą proporcjonalności - konstytucyjnie dopuszczalna jest sytuacja, w której organ nie posiada normatywnego uprawnienia do przeprowadzenia postępowania w ww. zakresie.

Jak wynika bowiem z doświadczenia tutejszego Sądu dokonującego kontroli czynności organów administracji publicznej w sprawach dotyczących (bezpośrednio lub pośrednio) wykonywania zawodu diagnosty okoliczności dotyczące zarówno osoby, jak też zachowania diagnosty, sprzecznego z normami prawa są różnorodne (zarówno pozytywne, jak i negatywne). Tak więc wątpliwości Sądu w zakresie konstytucyjności dotyczą braku normatywnych uprawnień do badania przez organ administracji publicznej zarówno elementów podmiotowych, jak i przedmiotowych, a w niektórych – uzasadnionych przypadkach – braku normatywnych uprawnień do odstąpienia przez organ od sankcjonowania naruszenia prawa przez diagnostę, a to z powodów usprawiedliwiających zachowanie diagnosty i wyłączające obowiązek nałożenia najbardziej dolegliwego administracyjnego środka sankcjonującego w tym zakresie - w postaci cofnięcia uprawnień.

Sygn. akt

Powstaje w związku z wyżej opisanym, aktualnym sposobem regulacji normatywnej wątpliwość w zakresie braku przesłanek usprawiedliwiających odstąpienie od zastosowania sankcji za naruszenie przepisu art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy – Prawo o ruchu drogowym tj. czy przesłanki te powinny być określone w powszechnie obowiązujących normach prawnych czy też ustalone przez organ stosujący prawo w ramach przysługującego uznania administracyjnego.

Obecna regulacja normatywna, zdaniem Sądu, nie jest zgodna ze standardami konstytucyjnymi w obszarze normatywnych przesłanek stosowania środka sankcjonującego w stosunku do diagnosty naruszającego przepisy prawne w zakresie wykonywania zawodu. Zdaniem Sądu unormowanie nie przewidujące katalogu tychże przesłanek czy też umożliwiające odstąpienie od zastosowania tej dotkliwej sankcji administracyjnej nie spełnia wymogów konstytucyjnych w zakresie ograniczenia (wyłączenia) prawa wykonywania zawodu na skutek naruszenia zasady proporcjonalności (art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji). Ponadto, ten sposób normowania jest niezgodny z konstytucyjną zasadą sprawiedliwości społecznej unormowaną w art. 2 Konstytucji, z której wynika m.in. zakaz stosowania nadmiernie uciążliwej sankcji prawnej.

Sąd wskazuje, że odpowiedzialność za zachowania zagrożone środkiem sankcjonującym w postaci cofnięcia uprawnień jest odpowiedzialnością obiektywną. Podmiot administrowany ponosi odpowiedzialność za każde zachowanie, które może być mu przypisane. Jest to odpowiedzialność obiektywna i co do zasady nie ogranicza jej fakt braku zawinienia. Jednakże stopień winy może być brany pod uwagę na podstawie norm szczegółowych (zob. P. Przybysz, *Egzekucja administracyjna*, Wyd. ABC, Warszawa 1999, str. 183).

Powstaje wątpliwość czy wyłącznie zachowania spełniające przesłanki normatywne do wydania decyzji w przedmiocie cofnięcia uprawnień powinny być brane pod uwagę przy nakładaniu omawianej sankcji administracyjnej czy też organ powinien brać pod uwagę także inne okoliczności zarówno podmiotowe, jak i podmiotowe m.in. dotychczasowe zachowanie, zakres i ilość czynności wykonanych przez diagnostę, wyniki czynności kontrolnych w zakresie prawidłowości wykonywania czynności diagnostycznych, rodzaj winy (umyślność, nieumyślność), stopień zawinienia, powagę oraz czas trwania naruszenia, skutki naruszenia, czy też wystąpienie lub brak szkody wyrządzonej przez diagnostę w wyniku naruszenia przepisu art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy – Prawo o ruchu drogowym.

Sygn. akt

Omawiana regulacja prawna, biorąc pod uwagę powyższe wątpliwości, narusza - zdaniem Sądu - konstytucyjną zasadę proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Zasada ta, jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 stycznia 1999 r., P 2/98 (OTK 1999, z. 1, poz. 2), z jednej strony stawia przed prawodawcą każdorazowo wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby dokonania w danym stanie faktycznym ingerencji w zakres prawa bądź wolności jednostki. Z drugiej zaś winna ona być rozumiana jako wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, a więc rzeczywiście służące realizacji zamierzonych przez prawodawcę celów. Niezbędne w tym sensie, że chronić będą określone wartości w sposób, bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych, łagodniejszych środków. Zatem ingerencja w sferę praw i wolności jednostki musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie. Proporcjonalność, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, to miarkowanie określonego działania pozwalające na osiągnięcie zamierzonego celu przy jednoczesnym respektowaniu prawa innych osób, które to działanie ogranicza. Zasada proporcjonalności zawiera w sobie powinność ograniczania ingerencji do minimum przy uwzględnieniu okoliczności sprawy tak, aby cel został osiągnięty.

Na konieczność zachowania zasady proporcjonalności przy tworzeniu rozwiązań prawnych zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, badanie zachowania zasady proporcjonalności między celem, jaki ma być osiągnięty a zastosowanymi przy jego realizacji środkami wymaga przeprowadzenia testu, pod względem przydatności, niezbędności i proporcjonalności sensu stricte wprowadzonej regulacji prawnej, polegającego na udzieleniu odpowiedzi na trzy podstawowe pytania dotyczące analizowanej normy: czy jest ona w stanie doprowadzić do zamierzonych przez ustawodawcę skutków (przydatność normy); czy jest ona niezbędna (konieczna) dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (konieczność podjęcia przez ustawodawcę działania) oraz czy jej efekty pozostają w proporcji do nałożonych przez nią na obywatela ciężarów lub ograniczeń, tzw. proporcjonalność sensu stricto (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, z dnia 10 kwietnia 2002 r., sygn. K 26/00, z dnia 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07).

Konkludując, przepis art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy – Prawo o ruchu drogowym nakładający na diagnostę wyłącznie jeden, i to bardzo dolegliwy dla adresata administracyjnoprawny środek sankcjonujący zaniechanie wywiązania się z

Sygn. akt

normatywnych obowiązków przez diagnostę, bez normatywnych możliwości badania przez organ okoliczności podmiotowych i przedmiotowych, jak również skutkujący możliwością nabycia takich uprawnień po upływie pięciu lat od dnia, w którym decyzja o cofnięciu stała się ostateczna, stanowi nadmiernie restrykcyjną sankcję w postaci cofnięcia uprawnienia do wykonywania badań technicznych, naruszając zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 65 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a także zasadę sprawiedliwości społecznej unormowaną w art. 2 Konstytucji.

Z przedstawionych wyżej powodów, zdaniem orzekającego w niniejszej sprawie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, przepisy art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy – Prawo o ruchu drogowym naruszają przepisy art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu od odpowiedzi na przedstawione pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie skargi złożonej w sprawie rozpoznawanej przez Sąd. Podkreślić należy, że przedstawione powyżej wątpliwości w aspekcie konstytucyjności ww. przepisu prawnego nie mogą - zdaniem Sądu - zostać usunięte w drodze zastosowania różnorodnych reguł interpretacyjnych i kolizyjnych, w szczególności także w drodze procesu wykładni przepisów prawa zgodnej z Konstytucją.

Zgodnie z przepisem art. 124 § 1 pkt 5 P.p.s.a., sąd zawiesza postępowanie z urzędu, w razie przedstawienia pytania prawnego Trybunałowi Konstytucyjnemu. Brzmienie tego przepisu oznacza, że z uwagi na wiążący charakter orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, do czasu uzyskania stanowiska Trybunału, postępowanie przed sądem nie może się toczyć, a z uwagi na długotrwałość tego postępowania jedynie instytucja zawieszenia postępowania pozwala na zachowanie jego prawidłowego toku, przy czym podkreślić należy, że zawieszenie postępowania z przyczyn określonych we wskazanym przepisie, jest obligatoryjne i następuje z urzędu.

Mając powyższe na uwadze, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, na podstawie art. 193 Konstytucji RP i art. 3 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz art. 124 § 1 pkt 5 P.p.s.a., postanowił jak w pkt I i II sentencji postanowienia.



**Na oryginalne właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem**

Kierownik Sekretariatu
Wydziału III

Agata Bartkowiak