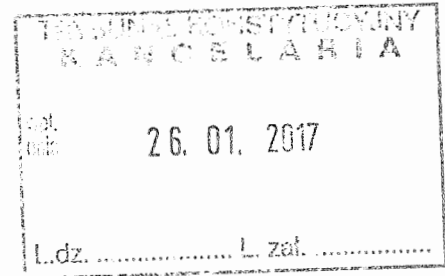




SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
Sygn. akt P 16/16  
BAS-WPTK-1744/16

Warszawa, dnia 26 stycznia 2017 r.



### Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 19 maja 2016 r. (sygn. akt P 16/16), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 84 ust. 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 128) 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.

Ponadto wnoszę o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

## Uzasadnienie

### **I. Stan faktyczny sprawy i przedmiot kontroli**

1. Pytanie prawne leżące u podstaw analizowanej sprawy zostało sformułowane w związku z postępowaniem toczącym się przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Poznaniu (dalej: sąd pytający). Postanowieniem z 19 maja 2016 r. (sygn. akt ) skierował on do Trybunału Konstytucyjnego pytanie prawne, uzupełnione 9 sierpnia 2016 r.

Postępowanie przed sądem pytającym zainicjowała skarga W B na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w K (dalej: SKO) z września 2015 r. ( ) w przedmiocie cofnięcia diagnoście uprawnień do przeprowadzania badań technicznych pojazdów. Uprawnienia te zostały cofnięte skarżącemu, wykonującemu zawód diagnosty technicznego, przez Starostę w związku ze stwierdzeniem przez Transportowy Dozór Techniczny – Oddział Terenowy w W rażącego naruszenia przez diagnostę art. 81 ust. 12 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 128; dalej: p.r.d.) oraz § 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 (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 776 ze zm.). Jak ustalił organ dozoru technicznego, skarżący przeprowadził z wynikiem pozytywnym badanie pojazdu i dopuścił go do ruchu drogowego, mimo że pojazd ten nie miał ważnego dokumentu poświadczającego sprawność . Od decyzji Starosty skarżący wniósł odwołanie do SKO, które jednak utrzymało ją w mocy. Następnie zaskarżył decyzję SKO, w wyniku czego sprawa zawisła przed sądem pytającym.

2. W toku postępowania sąd pytający powziął wątpliwości co do zgodności z Konstytucją art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 p.r.d. Przepis ten ma następujące brzmienie: „Starosta cofa diagnoście uprawnienie 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”. Sąd kwestionuje ten przepis „w zakresie w jakim nakłada na starostę obowiązek cofnięcia diagnoście uprawnienia do wykonywania badań technicznych bez uwzględnienia okoliczności podmiotowych i przedmiotowych”.

Wyszczególnienie w pytaniu prawnym pkt 1 i 2 w ramach art. 84 ust. 3 p.r.d. nie jest potrzebne, gdyż przepis ten nie zawiera więcej jednostek redakcyjnych oznaczonych jako punkty. W dalszym ciągu Sejm będzie się więc odnosić – bez uszczerbku dla intencji sądu pytającego – do art. 84 ust. 3 p.r.d., bez wskazywania jego punktów.

Gdy chodzi o pojęcie kontroli, o której mowa w art. 83 ust. 6 p.r.d., należy zauważyć, że art. 83 obowiązuje obecnie w brzmieniu ustalonym przez art. 22 pkt 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 173, poz. 1808), która weszła w życie 21 sierpnia 2004 r. Uchyliła ona art. 83 ust. 6 p.r.d., który stanowił, co następuje: „Starosta przeprowadza, co najmniej raz w roku, kontrolę stacji kontroli pojazdów w zakresie zgodności z wymaganiami, o których mowa w ust. 2 i art. 82 ust. 2, prawidłowości wykonywania badań technicznych pojazdów oraz prowadzenia wymaganej dokumentacji”. Od tego czasu art. 83 p.r.d. nie zawiera ust. 6, lecz mimo tego nie doszło do skorygowania odesłania zawartego w kwestionowanym przepisie. Kontrola, o której mowa, jest obecnie unormowana w art. 83b ust. 2 pkt 1 p.r.d., zgodnie z którym: „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 [przepis ten określa szczegółowe wymagania formalne stawiane przedsiębiorcy, który prowadzi stację kontroli pojazdów – uwaga własna], b) prawidłowości wykonywania badań technicznych pojazdów, c) prawidłowości prowadzenia wymaganej dokumentacji”. Brak korekty odesłania można uznać za niedopatrzenie ustawodawcy, które jednak nie wpływa na sposób rozumienia przepisu w praktyce administracyjnej i orzeczniczej (zob. wyrok NSA z 28 października 2015 r., sygn. akt II GSK 2064/14).

3. Rozwiązanie zawarte w art. 84 ust. 3 p.r.d. było wielokrotnie przedmiotem analiz w orzecznictwie sądów administracyjnych, w szczególności Naczelnego Sądu Administracyjnego. Przed przystąpieniem do dalszych rozważań warto przytoczyć

najważniejsze ustalenia dotyczące charakteru sankcji przewidzianej w tym przepisie oraz przesłanek jej zastosowania.

Po pierwsze, decyzja o cofnięciu diagnoście uprawnień do wykonywania badań technicznych pojazdów ma charakter związany; w razie ziszczenia się przesłanek określonych w przepisie organ nie ma swobody w podjęciu decyzji i jest zobligowany do cofnięcia uprawnień. Stosując tę sankcję administracyjną, starosta nie może brać pod uwagę innych okoliczności (zob. wyroki NSA z: 25 września 2014 r., sygn. akt II GSK 1214/13; 10 września 2015 r., sygn. akt II GSK 1474/14). Pozbawione znaczenia są więc m.in. okoliczności wystąpienia stwierdzonych uchybień, ich ilościowy stosunek do badań prawidłowo przeprowadzonych przez skarżącego, a także to, czy popełnione uchybienia miały charakter rażący w tym sensie, że bezpośrednio wpływały na wystąpienie realnego niebezpieczeństwa dla życia i zdrowia na drodze (zob. wyrok NSA z 17 września 2015 r., sygn. akt II GSK 1768/14). W efekcie nie istnieją podstawy do miarkowania konsekwencji prawnych przez organ – uchybienia o dużym ciężarze gatunkowym są traktowane na równi z uchybieniami o mniejszych skutkach (zob. wyrok NSA z 12 kwietnia 2013 r., sygn. akt II GSK 60/12).

Po drugie, art. 84 ust. 3 p.r.d. powinien być stosowany w sposób ścisły, tj. cofnięcie diagnoście uprawnień w razie zaistnienia jednej z opisanych w nim przesłanek powinno mieć miejsce po rozważeniu całokształtu okoliczności sprawy, po wyczerpującej i wszechstronnej ocenie zebranego materiału dowodowego oraz w stanie faktycznym sprawy niebudzącym jakichkolwiek wątpliwości (zob. wyrok NSA z 28 października 2015 r., sygn. akt II GSK 2064/14; co do głębokości kontroli sądowej por. np. wyroki NSA z: 31 sierpnia 2006 r., sygn. akt I OSK 1151/05; 2 czerwca 2009 r., sygn. akt II GSK 967/08).

Po trzecie, odpowiedzialność administracyjna w postaci cofnięcia uprawnień do wykonywania badań technicznych pojazdów jest niezależna od odpowiedzialności karnej, w szczególności od pozbawienia diagnosty prawa wykonywania zawodu na podstawie art. 41 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1137 ze zm.; dalej: k.k.). Sąd karny nie zastępuje organu administracji w realizacji obowiązku wynikającego z prawa administracyjnego, są to bowiem odrębne reżimy odpowiedzialności (wyroki NSA z: 25 kwietnia 2007 r., sygn. akt II GSK 395/06; 5 lutego 2013 r., sygn. akt II GSK 2175/11; 28 sierpnia 2014 r., sygn. akt II GSK 928/13). Skazanie diagnosty przez sąd karny

prawomocnym wyrokiem nie stoi na przeszkodzie wszczęciu lub kontynuowaniu postępowania administracyjnego, przy czym nie dochodzi tu do naruszenia zakazu *ne bis in idem* (zob. wyroki NSA z: 26 maja 2015 r., sygn. akt II GSK 1213/14; 30 lipca 2015 r., sygn. akt II GSK 1231/14; odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości W. Hajduka na interpelację nr 9597/VIII kad., dostępna na stronie internetowej Sejmu).

4. Pismem z 9 września 2016 r. swój udział w postępowaniu w niniejszej sprawie zgłosił Rzecznik Praw Obywatelskich. Przedstawił on 10 października 2016 r. stanowisko, w którym podzielił zastrzeżenia konstytucyjne sądu pytającego.

## **II. Zarzuty sądu pytającego**

Wątpliwości konstytucyjne zawarte w pytaniu prawnym wynikają z faktu, że art. 84 ust. 3 p.r.d. przewiduje tylko jedną sankcję administracyjną. Starosta nie posiada bowiem swobodnego uznania w zakresie rozstrzygnięcia i w razie zaistnienia wymienionych w przepisie przesłanek jest zobowiązany do wydania decyzji pozbawiającej diagnostę uprawnień do wykonywania zawodu, bez uwzględnienia jakichkolwiek innych okoliczności naruszenia przez diagnostę jego obowiązków. Jest to sankcja o znacznym stopniu dolegliwości, zwłaszcza że w przypadku cofnięcia diagnoście uprawnień ponowne uprawnienie nie może zostać wydane wcześniej niż po upływie pięciu lat od dnia, w którym decyzja o cofnięciu stała się ostateczna (art. 84 ust. 4 p.r.d.).

W przekonaniu sądu pytającego, automatyzm sankcji z art. 84 ust. 3 p.r.d. przesądza o nieproporcjonalności ograniczenia prawa do wykonywania zawodu (art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji). Cofnięcie uprawnień nie powinno się dokonywać w oderwaniu od analizy konkretnego przypadku, wyłącznie na podstawie przesłanek ustawowych. Respektowanie standardu konstytucyjnego wymaga, aby w ramach aktu nadzoru organ mógł brać pod uwagę „także inne okoliczności [...] 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” (pytanie prawne, s. 11).

Brak możliwości odstąpienia przez organ od cofnięcia uprawnień narusza też, jak wywodzi sąd pytający, zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), w której mieści się zakaz stosowania nadmiernie uciążliwej sankcji prawnej.

Podkreślono też, że w opisanych realiach normatywnych sąd pytający nie ma możliwości rozstrzygnięcia sprawy w sposób zgodny z Konstytucją, z wykorzystaniem techniki wykładni prokonstytucyjnej. W konsekwencji, zdaniem sądu pytającego, od odpowiedzi na przedstawione pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy zawisłej przed tym sądem.

### **III. Analiza formalnoprawna**

1. W myśl art. 193 Konstytucji każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu 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. W art. 193 Konstytucji sformułowane zostały zatem trzy przesłanki, których łączne spełnienie warunkuje dopuszczalność przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego: a) przesłanka podmiotowa, zgodnie z którą pytanie prawne może być przedstawione wyłącznie przez sąd, rozumiany jako państwowy organ władzy sądowniczej; b) przesłanka przedmiotowa, w świetle której pytanie prawne ma dotyczyć zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą; c) przesłanka funkcjonalna, która uzasadnia wystąpienie z pytaniem prawnym jedynie wtedy, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy zawisłej przed sądem (zob. np. postanowienia TK z: 29 marca 2000 r., sygn. akt P 13/99; 10 października 2000 r., sygn. akt P 10/00; 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03; 6 lutego 2007 r., sygn. akt P 33/06).

W ustabilizowanym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że zależność między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy polega na tym, iż wyrok Trybunału musi mieć wpływ na orzeczenie sądu pytającego. Zależność ta jest oparta na odpowiedniej relacji między treścią kwestionowanego przepisu i stanem faktycznym sprawy, w związku z którą pytanie zadano (zob. np. postanowienia TK: z 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03; 15 maja 2007 r., sygn. akt P 13/06; 3 marca 2009 r., sygn. akt P 63/08; 21 października 2015 r., sygn. akt P 101/15; wyroki TK z: 17 lipca 2007 r., sygn. akt P 16/06;

19 lutego 2008 r., sygn. akt P 49/06; 16 czerwca 2008 r., sygn. akt P 37/07; 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08; 20 października 2010 r., sygn. akt P 37/09; 5 kwietnia 2011 r., sygn. akt P 6/10; 19 czerwca 2012 r., sygn. akt P 27/10; 16 lipca 2013 r., sygn. akt P 53/11; 21 października 2014 r., sygn. akt P 50/13; 11 marca 2015 r., sygn. akt P 4/14).

Wyznaczany za pomocą przesłanki funkcjonalnej dopuszczalny zakres kontroli inicjowanej przez sąd orzekający w konkretnej sprawie jest szerszy niż w wypadku kontroli wszczynanej na podstawie skargi konstytucyjnej (zob. wyroki TK z: 1 lipca 2003 r., sygn. akt P 31/02; 16 listopada 2004 r., sygn. akt P 19/03; 30 października 2006 r., sygn. akt P 36/05; 30 października 2006 r., sygn. akt P 10/06; 28 kwietnia 2009 r., sygn. akt P 22/07; 12 maja 2011 r., sygn. akt P 38/08). Przedmiotem kontroli konstytucyjności w trybie pytania prawnego może być wyłącznie przepis, który zostanie (powinien zostać) zastosowany w sprawie i ma stanowić podstawę rozstrzygnięcia sądowego bądź też ma bezpośrednio znaczenie dla rozstrzygnięcia w konkretnej, rozpoznawanej przez sąd sprawie (zob. zamiast wielu M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 145 i n. oraz cytowane tam piśmiennictwo i orzecznictwo).

Skuteczne zainicjowanie konkretnej kontroli konstytucyjności przepisów w formie pytania prawnego wymaga spełnienia wymienionych wymogów, a Trybunał kontroluje na każdym etapie postępowania, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (zob. np. postanowienia TK z: 18 marca 2009 r., sygn. akt P 13/08; 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08; 6 lipca 2010 r., sygn. akt P 34/09; 29 lutego 2012 r., sygn. akt P 3/10; 26 listopada 2015 r., sygn. akt P 32/13).

2. W realiach analizowanej sprawy poza sporem pozostaje spełnienie przesłanki podmiotowej, skoro pytanie prawne zostało przedstawione przez organ władzy sądowniczej. Zrealizowana została również przesłanka przedmiotowa, gdyż podawana w wątpliwość jest zgodność przepisów ustawy z Konstytucją. Pewne zastrzeżenia może natomiast budzić spełnienie przesłanki funkcjonalnej. Jak wspomniano, wystąpienie przez sąd z pytaniem prawnym jest dopuszczalne jedynie wtedy, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy zawisłej przed tym sądem. Zdaniem inicjatora postępowania, ów warunek został spełniony. Innymi słowy, zdaniem sądu pytającego orzeczenie Trybunału stwierdzające

zgodność lub niezgodność zakwestionowanego przepisu z powołanymi wzorcami kontroli zdeterminuje kierunek rozstrzygnięcia w sprawie skargi W B na decyzję w przedmiocie cofnięcia mu uprawnień do wykonywania badań technicznych pojazdów.

Ocena związku między konstytucyjnością przepisu a indywidualnym rozstrzygnięciem w sprawie skarżącego nie wydaje się jednak oczywista. Sąd pytający nie twierdzi, że standard konstytucyjny bezwzględnie wymaga rozbudowy katalogu sankcji administracyjnych określonych w kwestionowanym przepisie, tak by możliwe było miarkowanie reakcji organu przez dopasowanie stopnia dolegliwości sankcji do okoliczności konkretnej sprawy (choć taka hipotetyczna zmiana zapewne też realizowałaby oczekiwania sądu pytającego, konsumując zarzuty wysunięte w pytaniu prawnym). Wskazuje za to, że gdyby decyzja organu mogła być poprzedzona analizą okoliczności przedmiotowych i podmiotowych naruszenia obowiązków przez diagnostę, a na skutek dokonanych ustaleń organ dysponowałby możliwością nienałożenia sankcji administracyjnej, to byłoby to „rozwiązanie spełniające wartości konstytucyjne” (pytanie prawne, s. 10). Innymi słowy, zgodne z Konstytucją byłoby takie rozwiązanie, które pozostawia obecny, dwubiegunowy system reakcji na naruszenie prawa przez diagnostę, lecz usuwa automatyzm nakładania sankcji administracyjnej, uzależniając ją od oceny całokształtu okoliczności sprawy. W konsekwencji niedopuszczalne byłoby cofnięcie uprawnień w wypadkach naruszeń drobnych lub wręcz niezawinionych przez diagnostę. Jednakże z opisu stanu faktycznego sprawy zawisłej przed sądem pytającym wynika, że przyczyny cofnięcia uprawnień skarżącemu nie były ani błahe, ani niezależne od jego działań. Jak bowiem podano w przytoczonym piśmie Transportowego Dozoru Technicznego – Oddział Terenowy w W , diagnosta dopuścił się „rażącego naruszenia” przepisów prawa (zob. pkt I.1 niniejszego stanowiska). Cofając uprawnienia skarżącemu, Starosta wskazał, że istotą art. 84 ust. 3 p.r.d. jest odsunięcie od czynności diagnostycznych nierzetelnych diagnostów ze względu na konieczność ochrony życia i zdrowia ludzkiego w ruchu drogowym.

Sejm nie kwestionuje, że z czysto formalnego punktu widzenia bezpośrednim skutkiem stwierdzenia niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu byłoby uchylene przez sąd pytający decyzji o cofnięciu uprawnień. Oceniając ziszczenie się przesłanki funkcjonalnej wyłącznie z tej wąskiej perspektywy, należałoby uznać, że została ona spełniona. Zarazem jednak wzgląd na rolę pytania prawnego w



zapewnianiu ochrony praw jednostki i na ekonomikę postępowania administracyjnego każe postawić pytanie, czy ponowna decyzja organu w indywidualnej sprawie skarżącego byłaby inna, gdyby nawet mógł on dokonać rozważenia całokształtu okoliczności, o których wspomina sąd pytający, m.in. związanych z dotychczasową ścieżką zawodową skarżącego (zob. pytanie prawne, s. 9). W sprawie tej organ wyraźnie stwierdził – choć nie miał takiego obowiązku – że naruszenie ram prawnych wykonywania zawodu diagnosty technicznego miało charakter kwalifikowany (rażący). Nie wydaje się zatem, aby był to wypadek hipotetycznie uzasadniający odstąpienie przez organ od zastosowania przewidzianej prawem dolegliwości. Gdyby nawet rażące naruszenie obowiązków miało nie spotkać się z sankcją administracyjną, to trudno sobie wyobrazić, jakie pole zastosowania miałby kwestionowany przepis.

Skłania to do wyrażenia przypuszczenia, że analizowane pytanie prawne służy sądowi pytającemu do rozwiązania problemu o charakterze systemowym. Sąd wskazuje bowiem, że z jego doświadczenia wynika, iż okoliczności dotyczące osoby i zachowania diagnosty są różnorodne, zarówno w pozytywnym, jak i negatywnym znaczeniu tego słowa (pytanie prawne, s. 10). Stwierdzenia tego typu mają pewien walor argumentacyjny, ale nie usuwają zastrzeżeń dotyczących ziszczenia się przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego. Nie może ono odrywać się od okoliczności konkretnej sprawy zawieszanej przed sądem.

Trzeba też pamiętać, że ciężar dowodu związanego z wykazaniem spełnienia przesłanki funkcjonalnej spoczywa na sędzie pytającym. Jest rzeczą wątpliwą, czy analizowane pytanie prawne odnosi się do tej kwestii w sposób dostatecznie pogłębiony. Jak wskazywał Trybunał: „Dopełnienie tego obowiązku nie następuje przez powtórzenie ogólnej formuły ustawowej, ale wymaga wykazania, że *in casu* spełniony jest konstytucyjny warunek dopuszczalności pytania prawnego” (zob. np. wyrok TK z 7 listopada 2005 r., sygn. akt P 20/04; postanowienie TK z 19 października 2016 r., sygn. akt P 10/15).

Kierując się względami ostrożności procesowej, Sejm powstrzymuje się od sformułowania w *petitum* niniejszego pisma wniosku o umorzenie postępowania i przedstawia w dalszej części wywodu stanowisko dotyczące zgodności zakwestionowanego przepisu z Konstytucją. Zarazem przypomina ponownie, że obowiązek badania dopuszczalności wniosku i kontrolowania, czy nie zachodzi ujemna przesłanka wydania orzeczenia, ciąży na Trybunale na każdym etapie

postępowania, a więc nie tylko w toku wstępnej kontroli (zob. postanowienia TK z: 21 listopada 2001 r., sygn. akt K 31/01; 20 marca 2002 r., sygn. akt K 42/01; 27 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 50/03; 16 marca 2005 r., sygn. akt SK 41/03). Gdyby Trybunał podzielił powyższe zastrzeżenia Sejmu i uznał, że niezależnie od odpowiedzi na pytanie prawne materialna treść rozstrzygnięcia w sprawie indywidualnej skarżącego będzie taka sama, to przemawiałoby to za umorzeniem postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: ustawa o TK), ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3. Przed przystąpieniem do analizy merytorycznej trzeba jeszcze odnieść się do sposobu sformułowania w pytaniu prawnym zarzutu naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji). Z uzasadnienia wynika, że zarzut ten nie ma charakteru samoistnego i stanowi prostą konsekwencję naruszenia zasady proporcjonalności w zakresie odnoszącym się do prawa do wykonywania zawodu (art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji). Sąd pytający nie rozwija odrębnej argumentacji wspierającej ów zarzut. Twierdzi jedynie, że na gruncie zaskarżonego przepisu uchybienie zasadzie proporcjonalności godzi zarazem w zasadę sprawiedliwości społecznej ze względu na możliwość „stosowania nadmiernie uciążliwej sankcji prawnej” (pytanie prawne, s. 11).

Sens tego zarzutu nie jest w pełni jasny. Wynika to przede wszystkim z zaniechania przez sąd pytający rekonstrukcji zasady sprawiedliwości społecznej w znaczeniu nadanym jej przez orzecznictwo konstytucyjne. W konsekwencji trudno ocenić, czy inicjator postępowania trafnie wywodzi z tej zasady zakaz „stosowania nadmiernie uciążliwej sankcji prawnej”, który przywodzi na myśl zakaz nadmiernej ingerencji, łączony raczej z zasadą demokratycznego państwa prawnego (zob. podsumowanie linii orzeczniczej zawarte w wyroku TK z 28 czerwca 2016 r., sygn. akt SK 31/14 i cytowane tam orzecznictwo). Dostrzeżenia związku między zaskarżonym przepisem a zasadą sprawiedliwości społecznej nie ułatwia też brak samodzielnych argumentów przemawiających za niezgodnością z tym wzorcem kontroli.

Tymczasem, zgodnie z art. 52 ust. 2 pkt 4 ustawy o TK, pytanie prawne powinno zawierać uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem argumentów

lub dowodów na jego poparcie. Analogiczne wymaganie formułowały również poprzednio obowiązujące przepisy o postępowaniu przed sądem konstytucyjnym – art. 33 ust. 6 pkt 4 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157), art. 62 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 293) oraz art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.). Oznacza to, że nie wystarczy sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu. Uzasadnienie musi wskazywać precyzyjnie co najmniej jeden argument przemawiający za naruszeniem danego wzorca kontroli. Wymogu tego nie spełniają uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań (zob. np. wyrok TK z 5 czerwca 2014 r., sygn. akt K 35/11; postanowienie TK z 13 stycznia 2015 r., sygn. akt K 44/13). Jak wskazywał Trybunał: „Wobec respektowania generalnej zasady, jaką jest domniemanie konstytucyjności aktu normatywnego, samo wskazanie w *petitum* wzorca kontroli, bez szczegółowego odniesienia się w uzasadnieniu do kwestionowanej regulacji prawnej lub lakoniczne sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności nie może zostać uznane za «uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie» w rozumieniu przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. W świetle utrwalonej praktyki orzeczniczej wymóg ten należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów stawianych w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli” (postanowienie TK z 21 stycznia 2015 r., sygn. akt K 13/13).

Niedopełnienie przez sąd pytający obowiązku uzasadnienia zarzutu, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie, stoi na przeszkodzie uznaniu, że spełnione zostały ustawowe warunki dopuszczalności pytania prawnego w zakresie obejmującym badanie zgodności art. 84 ust. 3 p.r.d. z zasadą sprawiedliwości społecznej, wywodzoną z art. 2 Konstytucji. Jest to przesłanka **umorzenia postępowania** w tym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Na marginesie można zauważyć, że w świetle poglądu sądu pytającego na tle konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej najwyraźniej nie powstają w niniejszej sprawie samodzielne problemy konstytucyjne, wymagające odrębnej oceny. W orzecznictwie Trybunału przyjmowano natomiast, że „konstytucyjna zasada sprawiedliwości stanowi [...] samodzielną podstawę kontroli, jeżeli w rozpoznawanej

sprawie pojawia się kwestia naruszenia tych elementów zasady sprawiedliwości społecznej, które nie znalazły wyrazu w szczegółowych przepisach konstytucyjnych” (wyrok TK z 18 grudnia 2008 r., sygn. akt K 37/13; szczególnie wyrazne stanowisko w tej kwestii zarysowało się na tle relacji zasady sprawiedliwości społecznej i zasady równości, zob. wyroki TK z: 14 listopada 2000 r., sygn. akt K 7/00; 18 grudnia 2008 r., sygn. akt P 16/07; 21 września 2009 r., sygn. akt P 46/08; 13 czerwca 2013 r., sygn. akt K 17/11). Jest to odzwierciedlenie zasady orzeczniczej, zgodnie z którą odwoływanie się w postępowaniu przed Trybunałem do wzorców formułujących zasady ogólne jest uzasadnione tylko wówczas, gdy nie istnieją normy konstytucyjne o większym stopniu szczegółowości, ściślej wiążące się z ocenianą regulacją (por. np. wyroki TK z: 25 maja 1998 r., sygn. akt U 19/97; 18 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 23/99; 14 marca 2006 r., sygn. akt SK 4/05; 18 grudnia 2008 r., sygn. akt P 16/07; 20 kwietnia 2011 r., sygn. akt Kp 7/09; postanowienie TK 3 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 85/06). Spostrzeżenie powyższe mogłoby skłaniać do zgłoszenia wniosku o umorzenie postępowania w zakresie badania zgodności zaskarżonego przepisu z konstytucyjną zasadą sprawiedliwości społecznej na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, ze względu na zbędność wydania wyroku. Nie jest to jednak konieczne z uwagi na sformułowany wcześniej wniosek o umorzenie postępowania na odrębnej podstawie.

#### **IV. Wzorzec kontroli (art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji)**

W myśl art. 65 ust. 1 Konstytucji: „Każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Wyjątki określa ustawa”.

Przywołany przepis zawiera regulację tzw. wolności pracy, ujmowanej niekiedy bardziej szczegółowo w postaci trzech rodzajów praw podmiotowych pozostających w funkcjonalnym związku: prawa do wyboru i wykonywania zawodu, prawa do wyboru miejsca pracy, prawa do ochrony przed pracą przymusową (zob. A. Patulski, *Wolność pracy, prawo do pracy, zakaz pracy przymusowej. Studia z zakresu prawa pracy*, Kraków 1995, s. 55 i n.; zob. także wyroki TK z: 26 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 33/98; 23 czerwca 1999 r., sygn. akt K 30/98; 6 marca 2007 r., sygn. akt SK 54/06; 5 grudnia 2007 r., sygn. akt K 36/06; 27 marca 2008 r., sygn. akt SK 17/05; 29 listopada 2011 r., sygn. akt SK 15/09). Precyzując treść tej zasady, w wyroku z 23 czerwca 1999 r. (sygn. akt K 30/98) Trybunał Konstytucyjny przyjął, że

art. 65 ust. 1 Konstytucji obejmuje możliwość wyboru rodzaju pracy, pracodawcy i miejsca pracy. Analizowane w niniejszej sprawie ograniczenie jest wymierzone w pierwszy z tych elementów.

Wolność pracy nie ma charakteru absolutnego i możliwe jest jej ograniczenie na zasadach wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. np. wyroki TK z: 10 lipca 2007 r., sygn. akt SK 50/06; 18 października 2011 r., sygn. akt SK 24/09; 25 lipca 2012 r., sygn. akt K 14/10), zgodnie z którym: „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”. Do przesłanek dopuszczalności ograniczeń, w świetle tego przepisu, należą: ustawowa forma regulacji; funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób); istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia (zasada proporcjonalności); zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności.

Jak wskazywał Trybunał, zarzut braku proporcjonalności wymaga przeprowadzenia testu polegającego na udzieleniu odpowiedzi na trzy pytania: 1) czy badana norma prawna jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez ustawodawcę skutków (przydatność normy); 2) czy jest ona niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (konieczność podjęcia przez ustawodawcę działania); 3) czy jej efekty pozostają w proporcji do nałożonych przez nią na obywatela ciężarów lub ograniczeń (proporcjonalność *sensu stricto*). Wskazane trzy elementy – przydatności, niezbędności i proporcjonalności *sensu stricto* – składają się na treść „konieczności”, o której mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. np. wyroki TK z: 11 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 15/98; 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07; 23 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 16/07; 22 lipca 2014 r., sygn. akt K 25/13; 27 października 2015 r., sygn. akt K 5/14; 12 lipca 2016 r., sygn. akt K 28/15).

Ponadto nie należy tracić z pola widzenia, że w art. 65 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji zawarto upoważnienie do określenia przez ustawodawcę wyjątków od wolności pracy. W wielu orzeczeniach Trybunał podkreślał, że wolność wykonywania zawodu i wolność pracy wręcz musi być poddana reglamentacji prawnej,

w szczególności gdy chodzi o uzyskanie prawa wykonywania określonego zawodu, a także wyznaczenie sposobów i metod wykonywania zawodu (zob. np. wyroki TK z: 19 października 1999 r., sygn. akt SK 4/99; 27 lipca 2006 r., sygn. akt SK 43/04; 18 października 2010 r., sygn. akt K 1/09; 27 czerwca 2013 r., sygn. akt K 12/10). Objaśniając relację między art. 65 ust. 1 zdanie drugie oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji, Trybunał wskazywał, że: „Wszelka ingerencja zewnętrzna w sferę wolności jednostki, określoną w art. 65 ust. 1 konstytucji, jest dopuszczalna tylko w wyjątkowych sytuacjach, wyraźnie określonych ustawowo. Granice dopuszczalnej ingerencji ustawodawcy są [...] ujęte szerzej, niż wynika to z art. 31 ust. 3 konstytucji. Nie ulega jednak wątpliwości, że kryteria ustalone w art. 31 ust. 3 muszą mieć znaczenie co najmniej swoistej dyrektywy interpretowanej dla określenia treści wyjątków dopuszczalnych na podstawie art. 65 ust. 1 konstytucji. Bez wątpienia musi też być respektowany zakaz ingerencji prowadzącej do naruszenia istoty prawa konstytucyjnie gwarantowanego” (wyrok TK z 19 marca 2001 r., sygn. akt K 32/00). W nauce prawa wyrażono zaś pogląd, że nie ma podstaw, by art. 65 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji traktować jako *lex specialis* wobec art. 31 ust. 3 Konstytucji, i uznawać, iż jedynym wymaganiami dla wprowadzenia ograniczeń jest zachowanie formy ustawy (L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 65, s. 6).

## V. Analiza zgodności

1. Przystępując do oceny zgodności art. 84 ust. 3 p.r.d. ze wskazanym wzorcem konstytucyjnym, trzeba zauważyć, że problem przedstawiony Trybunałowi sprowadza się w istocie do pytania o proporcjonalność sankcji administracyjnej. Sąd pytający wyraża wątpliwość, czy automatyzm sankcji, polegającej na cofaniu uprawnień w każdym przypadku naruszenia prawa przez diagnostę, pozwala organowi na adekwatną (odpowiednią) reakcję na delikt administracyjny.

W dotychczasowym orzecznictwie TK zagadnienie proporcjonalności sankcji administracyjnej było szeroko rozważane na tle administracyjnych kar pieniężnych. Ujawniły się w tej materii dwa rozbieżne stanowiska. Pierwsze, zgodne z dominującym poglądem doktryny, wskazuje na obiektywny charakter odpowiedzialności administracyjnej, nieuzależnionej od winy i nieuwzględniającej indywidualnych okoliczności sprawy, co ma odróżniać ten reżim odpowiedzialności

od odpowiedzialności karnej (zob. np. wyroki TK z: 29 kwietnia 1998 r., sygn. akt K 17/97; 18 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 23/99; 23 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 2/01; 14 czerwca 2004 r., sygn. akt SK 21/03; 24 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 52/04; 15 stycznia 2007 r., sygn. akt P 19/06; 31 marca 2008 r., sygn. akt SK 75/06; 5 maja 2009 r., sygn. akt P 64/07; 25 marca 2010 r., sygn. akt P 9/08; 9 lipca 2012 r., sygn. akt P 8/10). Drugie natomiast wymaga powiązania nakładania administracyjnych kar pieniężnych z winą sprawcy naruszenia oraz indywidualizacji wymiaru kary (zob. np. orzeczenia TK z: 1 marca 1994 r., sygn. akt U 7/93; 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94; 26 września 1995 r., sygn. akt U 4/95; wyroki TK z: 27 kwietnia 1999 r., sygn. akt P 7/98; 4 września 2007 r., sygn. akt P 43/06; 14 października 2009 r., sygn. akt Kp 4/09; 18 listopada 2010 r., sygn. akt P 29/09; 1 lipca 2014 r., sygn. akt SK 6/12). Warto wspomnieć, że dostrzegając problemy ujawnione na tle drugiej z wymienionych linii orzeczniczych, podjęto w ostatnim czasie prace legislacyjne zmierzające do sformułowania ogólnych zasad nakładania i wymierzania administracyjnych kar pieniężnych, z uwzględnieniem elementów subiektywnych danego naruszenia (zob. rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1183/VIII kad.).

Szczegółowe rozważania zawarte w przywołanych orzeczeniach nie są jednak w pełni miarodajne do oceny niniejszej sprawy, co tłumaczy się kilkoma racjami. Po pierwsze, jak z powyższego wynika, kwestia proporcjonalności sankcji administracyjnych nie została w orzecznictwie konstytucyjnym jednoznacznie rozstrzygnięta. Po drugie, sąd pytający nie oczekuje przyznania staroście – w ramach restytucji konstytucyjności przez ustawodawcę – możliwości miarkowania sankcji przez stosowanie dolegliwości o zróżnicowanym natężeniu, a jedynie możliwości odstąpienia od wydania decyzji cofającej uprawnienia. Po trzecie, trzeba mieć na uwadze, że w wypadku kar pieniężnych skłonność Trybunału do zajęcia drugiego – bardziej rygorystycznego – z wymienionych stanowisk może wynikać z faktu, iż administracyjne kary pieniężne często są bardziej dolegliwe dla jednostki niż kara grzywny orzekana za wykroczenie. W polskim systemie prawnym nie ma bowiem wyznaczonej górnej granicy wysokości kar pieniężnych, limitującej wyraźnie swobodę ustawodawcy pod tym względem, jak w przypadku grzywny, o której mowa w prawie wykroczeń (zob. np. M. Kaczocho, *Z problematyki*

*administracyjnych kar pieniężnych bezwzględnie oznaczonych*, „Przegląd Legislacyjny” 2014, nr 2, s. 60).

Nie ulega natomiast wątpliwości, że w granicach zakreślonych przez Konstytucję ustawodawcy przysługuje swoboda określenia sankcji związanych z niedopełnieniem ustawowych obowiązków (zob. wyroki TK z: 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98; 18 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 23/99; 15 października 2013 r., sygn. akt P 26/11). Egzekwowanie prawa i obowiązków administracyjnych, w tym zapewnienie nieuchronności sankcji administracyjnej dla podmiotu naruszającego prawo, należy do podstawowych zadań państwa (zob. wyroki TK z: 2 lipca 2009 r., sygn. akt K 1/07; 15 października 2013 r., sygn. akt P 26/11). Zarazem Trybunał przyznaje sobie prawo do interwencji „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 [...]. Dotyczy to również innych bardziej szczegółowych zasad wyprowadzonych z treści art. 2 Konstytucji, m.in. [...] zasady proporcjonalności sankcji” (wyrok TK z 15 października 2013 r., sygn. akt P 26/11).

2. Sankcja administracyjna przewidziana w zaskarżonym przepisie niewątpliwie stanowi ograniczenie prawa do wykonywania zawodu diagnosty technicznego, oznacza bowiem utratę uprawnień związanych z jego praktykowaniem. Nie jest wykluczone ponowne ubieganie się o przyznanie tych uprawnień, przy czym może to nastąpić dopiero po upływie okresu karencji określonego w art. 84 ust. 4 p.r.d., tzn. po upływie pięciu lat od dnia, w którym decyzja o cofnięciu stała się ostateczna. Treść art. 84 ust. 4 p.r.d. nie jest jednak przedmiotem oceny w niniejszej sprawie – nie został on wskazany przez sąd pytający w *petitum* pytania prawnego, zapewne dlatego, że nie mógłby zostać uznany za podstawę rozstrzygnięcia w sprawie rozpoznawanej przez ten sąd.

Celem kwestionowanego ograniczenia jest „odsunięcie od czynności diagnostycznych nierzetelnych diagnostów. Konsekwencje bowiem naruszania podstawowych zasad i dopuszczenie [...] pojazdów o niesprawdzonym stanie technicznym [do ruchu drogowego – uwaga własna] są oczywiste” (wyrok NSA z 1 października 2008 r., sygn. akt I OSK 1450/07). Wiążą się one z faktem, że: „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 NSA z 12 marca 2012 r., sygn. akt II GPS 2/11).

Powyższy cel niewątpliwie znajduje oparcie w katalogu przestępstw wyszczególnionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zapewnienie bezpieczeństwa w ruchu drogowym służy porządkowi publicznemu oraz ochronie wolności i praw innych uczestników tego ruchu, w szczególności prawnej ochronie życia. Wartością chronioną na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji jest też zdrowie publiczne, gdyż z przestępstwa tej wynika m.in. obowiązek zapewnienia przez państwo takiego kontekstu prawnego i społecznego, by usuwać zagrożenia dla zdrowia jednostki w ruchu drogowym (na tle obowiązku zapinania pasów bezpieczeństwa w pojazdach samochodowych por. wyrok TK z 9 lipca 2009 r., sygn. akt SK 48/05). Ponadto zapewnienie najwyższej jakości pracy diagnostów jest wreszcie uzasadnione potrzebą ochrony środowiska. Zgodność stanu technicznego pojazdu z wymaganiami ochrony środowiska jest jednym z kryteriów podlegających badaniu przez diagnostę (zob. np. art. 81 ust. 11 pkt 1 lit. a p.r.d.).

3. Ocena proporcjonalności sankcji przewidzianej w art. 84 ust. 4 p.r.d. musi być oparta na ocenie jej przydatności, niezbędności i proporcjonalności *sensu stricto* (zob. pkt IV niniejszego stanowiska) w odniesieniu do wskazanych powyżej celów.

Gdy chodzi o kryterium przydatności (racjonalności instrumentalnej), niewątpliwie nałożenie sankcji administracyjnej w postaci cofnięcia uprawnień nierzetelnemu diagnostyce sprzyja poprawie bezpieczeństwa w ruchu drogowym, w tym ochrony życia i zdrowia ludzkiego, a także utrzymaniu środowiska w stanie niepogorszonego. Zastosowanie art. 84 ust. 4 p.r.d. prowadzi bowiem do odsunięcia od czynności diagnostycznych osób dopuszczających do ruchu drogowego pojazdy, które zgodnie z wiedzą techniczną nie powinny przejść pomyślnie badania.

Należy podkreślić, że cele legitymowane konstytucyjnie są osiągnąć przede wszystkim przez oddziaływanie o charakterze prewencyjnym i restytucyjnym, nie zaś w drodze sankcji represyjnej. Środki represyjne mogą natomiast zostać zastosowane niezależnie od sankcji administracyjnej, np. na podstawie art. 271 k.k., jeżeli naruszenie opisane w art. 84 ust. 3 p.r.d. wypełnia zarazem znamiona fałszerstwa intelektualnego. Chodzi o poświadczenie przez funkcjonariusza publicznego lub osobę uprawnioną do wystawienia dokumentu – a więc także diagnostę

przeprowadzającego badanie techniczne pojazdu – nieprawdy co do okoliczności mającej znaczenie prawne (zob. M. Kaczocha, *Cofnięcie diagnoście uprawnień do wykonywania badań technicznych jako typ sankcji administracyjnej*, „Ius Novum” 2016, nr 1, s. 114). Podobnie przedstawia się odpowiedzialność diagnosty za przyjęcie korzyści majątkowej lub osobistej albo ich obietnicy w związku z wykonywaniem czynności diagnostycznych (art. 228 § 1 k.k.), ponieważ uregulowane ustawowo uprawnienie diagnosty do wpisywania w dowodzie rejestracyjnym pojazdu terminu kolejnego badania technicznego, a tym samym przedłużenia okresu dopuszczenia pojazdu do ruchu, pozostaje w sferze pełnienia funkcji publicznej (zob. wyrok SN z 22 listopada 1999 r., sygn. akt II KKN 346/97). Innymi słowy, sankcja administracyjna i sankcja karna mają charakter odrębny i niekonkurencyjny oraz realizują różne funkcje (zob. pkt I.3 niniejszego stanowiska).

4. Kryterium niezbędności, stanowiące drugi element testu proporcjonalności, każe rozważyć istnienie innych, mniej dolegliwych środków prowadzących do osiągnięcia celu legitymowanego konstytucyjnie. Celem jest poprawa bezpieczeństwa w ruchu drogowym, co przekłada się na ochronę porządku publicznego oraz praw i wolności innych osób, a ponadto służy ochronie środowiska.

Jeżeli przyjąć argumentację sądu pytającego – który wskazuje na potrzebę stworzenia organowi administracji możliwości odstąpienia od cofnięcia diagnoście uprawnień, gdy przemawiają za tym szczególne okoliczności, np. wieloletnia nienaganna praca – to staje się niejasne, w jaki sposób miałyby to sprzyjać zapewnieniu ochrony bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Trzeba podkreślić, że nie realizuje takiego celu odstąpienie od cofnięcia uprawnień diagnosty technicznemu, który dopuścił się naruszenia swoich obowiązków normatywnych, nawet jeżeli przedtem przez wiele lat wykonywał je prawidłowo. W tym sensie trudno uznać, by konstrukcja alternatywna, którą sąd pytający wskazuje jako czyniącą zadość wymaganiom Konstytucji, w ogóle stanowiła środek służący osiągnięciu celu uzasadniającego ograniczenie.

Powyższe spostrzeżenie przesądza o spełnieniu przez kwestionowane ograniczenie kryterium niezbędności. Sejm dostrzega jednak potrzebę ustosunkowania się przy tej okazji do pewnych twierdzeń sądu pytającego związanych z analizowanym elementem testu proporcjonalności.

Wywód zawarty w pytaniu prawnym zmierza, najogólniej rzecz biorąc, do wykazania, że niezgodny ze standardem konstytucyjnym jest stan prawny, w którym nie istnieje podstawa do potraktowania przypadków szczególnych – wyróżniających się pod względem okoliczności przedmiotowych i podmiotowych naruszenia – w sposób inny, niż przewiduje to zaskarżony przepis. Argument ten, oceniany przez pryzmat kryterium niezbędności, opiera się jednak na nieporozumieniu. Bezpośrednim – i związanym z przywołanym wcześniej uzasadnieniem konstytucyjnym – celem ograniczenia prawa do wykonywania zawodu nie jest ukaranie nierzetelnego diagnosty, lecz odsunięcie go od wykonywania badań technicznych. Z perspektywy tego właśnie celu należy rozważyć spełnienie kryterium niezbędności, czego inicjator postępowania wyraźnie nie dostrzega. Gdyby sankcja administracyjna w postaci cofnięcia uprawnień miała charakter wyłącznie lub przede wszystkim represyjny, to istotnie można by uznać, że jednakowe traktowanie naruszeń o różnym ciężarze gatunkowym, niezależnie od winy diagnosty, jest w pewnych sytuacjach reakcją nadmiernie dolegliwą, nierespektującą kryterium niezbędności. W takim przypadku należałoby zapewne wymagać od ustawodawcy dopuszczenia miarkowania sankcji lub zaprojektowania szerokiej gamy sankcji o zróżnicowanym, umożliwiającym dostosowanie do okoliczności danego wypadku, natężeniu dolegliwości (sąd pytający nie formułuje wszakże takich oczekiwań – zob. pkt III.2 niniejszego stanowiska). Jak jednak wspomniano, cel w postaci wymierzenia kary nierzetelnemu diagnoście jest realizowany w ramach reżimu odpowiedzialności karnej, a więc na innych zasadach oraz niezależnie od reakcji na delikt administracyjny. Z tego samego względu nie zasługują na aprobatę poglądy upatrujące wadliwości modelu odpowiedzialności za delikt administracyjny w jego odmienności od – realizującej przecież odmienne funkcje – odpowiedzialności dyscyplinarnej, wymierzanej przez samorząd zawodowy (zob. W. Czerwiński, *Sankcje dla diagnosty – wątpliwości konstytucyjne*, s. 10, <http://osds.org.pl/wp-content/uploads/2015/01/04-Czerwinski-Diagnosta-watpliwosci-1.pdf>; P. Lipiński, *Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 1 kwietnia 2014 r. (III SA/Łd 1196/13) – glosa*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2015, nr 2, s. 132-133), którego diagnosty techniczni nie posiadają.

Notabene, gdy chodzi o potrzebę istnienia mechanizmu prawnego służącego odmiennemu traktowaniu wypadków szczególnych, trzeba wskazać, że obecny stan prawny nie nakazuje bezwzględnie reagować cofnięciem uprawnień na każdy

zaistniały przejaw bezprawia administracyjnego. Odpowiedzialność diagnosty ma charakter obiektywny, lecz nie absolutny. Jak zauważa się w literaturze przedmiotu, „diagnosta może uwolnić się od odpowiedzialności administracyjnej, o której mowa w art. 84 ust. 3 ustawy – Prawo o ruchu drogowym, jeżeli wykaze, że uczynił wszystko, czego można było od niego rozsądnie oczekiwać, by do naruszenia przepisów nie dopuścić, a pomimo to doszło do powstania bezprawia administracyjnego. W praktyce może chodzić tutaj np. o działania osób trzecich. Jeżeli w ramach postępowania administracyjnego zostanie udowodnione, że któregoś z deliktów administracyjnych wymienionych w powołanych pkt 1-3 dopuściła się osoba trzecia, niepozostająca w stosunku prawnym z diagnostą i działająca bez jego wiedzy, wówczas starosta nie powinien diagnoście cofać, w drodze decyzji, uprawnień, tylko umorzyć postępowanie administracyjne na podstawie art. 105 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego” (M. Kaczocho, *Cofnięcie...*, s. 116).

Nie jest więc tak, że diagnosta może utracić uprawnienia przypadkowo – w drodze wydarzeń, na które nie miał żadnego wpływu, i mimo dołożenia należytej staranności w wykonywaniu zawodu. Warto też przypomnieć, że surowość sankcji określonej w art. 84 ust. 3 p.r.d. jest równoważona sformułowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych wymaganiami, aby decyzja o cofnięciu uprawnień zapadała jedynie w stanie faktycznym sprawy niebudzącym jakichkolwiek wątpliwości (zob. pkt I.3 niniejszego stanowiska).

5. Ostatni element testu proporcjonalności, określany jako proporcjonalność *sensu stricto*, wymaga dokonania oceny, czy efekty zaskarżonej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na jednostkę. Chodzi więc o ustalenie, czy analizowana ingerencja w prawo do wykonywania zawodu jest kosztem uzasadnionym wartością osiąganego w ten sposób celu.

Zdaniem Sejmu, odpowiedzialność administracyjna ponoszona przez diagnostów technicznych jest dostosowana do wagi ciążących na nich obowiązków, związanych z dopuszczaniem pojazdów do ruchu drogowego. Konsekwencje nierzetelnego przeprowadzenia badania technicznego, nawet jeżeli doszło do tego w okolicznościach częściowo usprawiedliwiających postępowanie diagnosty, mogą być tragiczne i nieodwracalne. Jak zauważają sądy administracyjne, dopuszczenie do ruchu pojazdów o niesprawdzonym stanie technicznym może prowadzić do zagrożenia „najistotniejszych dóbr chronionych prawem, jakimi są życie i zdrowie

ludzkie” (zob. wyroki: WSA w Łodzi z 1 kwietnia 2014 r., sygn. akt III SA/Łd 1196/13; WSA w Bydgoszczy z 15 września 2015 r., sygn. akt II SA/Bd 858/15).

Nie sposób uznać, by pozbawienie nierzetelnego diagnosty uprawnień do wykonywania badań technicznych – uprawnień, które może on odzyskać po upływie ustawowego okresu karencji – było zbyt wysoką ceną za ochronę wartości o fundamentalnym znaczeniu w systemie prawnym. Na aprobatę zasługuje natomiast obecny w orzecznictwie sądów administracyjnych pogląd, zgodnie z którym: „Diagnosta pełni funkcję publiczną. W związku z czym wymagana jest od niego szczególna staranność w wykonywaniu swoich czynności oraz przestrzeganie obowiązujących w tym zakresie przepisów. Skoro zatem 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 ustawy Prawo o ruchu drogowym, to tym samym stwarza zagrożenie dla bezpieczeństwa wszystkich uczestników ruchu drogowego. Konsekwencje tych uchybień są zatem znaczne a więc i sankcja za te uchybienia winna być do tego proporcjonalna. W przekonaniu Sądu nie można uznać, że zachwiana została proporcja pomiędzy konsekwencjami uchybień diagnosty, o których mowa w art. 84 ust. 3 pkt 2 ustawy, a skutkiem takich uchybień jakim jest cofnięcie uprawnień diagnosty” (wyroki: WSA we Wrocławiu z 13 lutego 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 521/12; WSA w Łodzi z 17 stycznia 2014 r., sygn. akt III SA/Łd 987/13). Badana regulacja spełnia zatem kryterium proporcjonalności *sensu stricto*.

6. Jak wynika z powyższych uwag, kwestionowane rozwiązanie – polegające na przyznaniu starostom kompetencji do cofnięcia uprawnień nierzetelnym diagnostom, niezależnie od okoliczności podmiotowych i przedmiotowych naruszenia prawa – spełnia kryteria przydatności, niezbędności i proporcjonalności *sensu stricto*. Nie może zatem zostać uznane za nieproporcjonalne ograniczenie prawa do wykonywania zawodu.

Uzupełniająco można dodać, że art. 84 ust. 3 p.r.d. nie narusza istoty tego prawa. Odebranie jednostce uprawnień do przeprowadzania badań technicznych oznacza odsunięcie jej od czynności związanych z dopuszczaniem pojazdu do ruchu drogowego, ale nie pociąga za sobą trwałego pozbawienia jej zdolności do wykonywania zawodu. Ponowne uzyskanie tych uprawnień jest możliwe po upływie

okresu karencji i przejściu stosownego postępowania kwalifikacyjnego (zob. art. 84 ust. 2-2e p.r.d.).

Wobec powyższego należy uznać, że art. 84 ust. 3 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 Konstytucji.

7. W perspektywie planowania dalszych czynności związanych z kontrolą konstytucyjności zaskarżonej regulacji warto na koniec wskazać, że toczą się obecnie rządowe prace legislacyjne zmierzające do przebudowy modelu wykonywania zawodu diagnosty technicznego i sprawowania nadzoru nad nim (zob. projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, 30 września 2016 r., <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12290511/12382565/12382566/dokument247774.pdf>). Projektowane zmiany zakładają m.in. stwierdzenie uprawnień diagnosty do wykonywania badań technicznych w drodze świadectwa kompetencji wydawanego przez Dyrektora Transportowego Dozoru Technicznego. Świadectwo takie mogłoby zostać cofnięte lub jedynie zawieszony (projektowany art. 86o ust. 6 i ust. 8 p.r.d.), co prawdopodobnie realizowałoby oczekiwania sądu pytającego.

Opracowywane zmiany wiążą się z wdrażaniem dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/45/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie okresowych badań zdatności do ruchu drogowego pojazdów silnikowych i ich przyczep oraz uchylającej dyrektywę 2009/40/WE (Dz. Urz. UE L 127 z 29.4.2014, s. 51-128). Transpozycja tej dyrektywy, zgodnie z jej art. 23 ust. 1, powinna dokonać się do 20 maja 2017 r.

Jak wspomniano, projektowane zmiany zakładają poddanie wykonywania zawodu diagnosty technicznego nowemu reżimowi prawnemu. Opiera się on m.in. na założeniu, że zapewnienie jednolitości stosowania prawa wymaga powierzenia kompetencji z omawianego zakresu wyspecjalizowanemu organowi centralnemu, nie zaś – jak dotychczas – starostom. Umożliwi to odmienny od dotychczasowego sposób reakcji na delikt administracyjny diagnosty technicznego. Spodziewane

przyjęcie nowego reżimu prawnego nie powinno jednak, w przekonaniu Sejmu, wpływać na ocenę proporcjonalności rozwiązań przewidzianych na gruncie modelu obowiązującego w dacie przedstawienia niniejszego stanowiska.

**MARSZAŁEK SEJMU**

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Marek Kuchciński', written in a cursive style.

**Marek Kuchciński**