



**BIURO  
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH**  
**Zespół Prawa Administracyjnego  
i Gospodarczego**

V.561.3.2015.EO

Polska Izba Stacji Kontroli Pojazdów  
KANCLARIA  
Wpł. 2017 -01- 13  
19/1017  
Numer  
Dyrektor Biura

Warszawa, 3. 01. 2017 r.

**Pan  
dr inż. Leszek Turek  
Prezes Zarządu  
Polskiej Izby Stacji Kontroli  
Pojazdów  
ul. Gdańska 51 lok. A  
01-633 Warszawa**

Szanowny Panie Prezesie

W nawiązaniu do sprawy dotyczącej obowiązujących zasad odpowiedzialności zawodowej diagnostów samochodowych, uprzejmie informuję, na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r., poz. 1648, z późn. zm.), że Rzecznik podał ten problem w aspekcie generalnym.

Pismem z dnia 9 września 2016 r. nr V.561.1.2016 Rzecznik zgłosił udział w toczącym się przed Trybunałem Konstytucyjnym postępowaniu o sygn. akt P 16/16. W dniu 10 października 2016 r. Rzecznik skierował do Trybunału Konstytucyjnego pismo procesowe (kopia w załączeniu), w którym przedstawił swoje stanowisko w sprawie pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu zawartego w postanowieniu z dnia 19 maja 2016 r., sygn. akt. III SA/Po 1167/15.

W chwili obecnej to Trybunał Konstytucyjny oceni, czy sankcja dla diagnosty samochodowego określona w 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, z późn. zm.) jest zgodna z przepisami Konstytucji RP.

Z poważaniem

Załącznik: 1 jw.

**Ewa Osińska**  
*Osińska*  
**Starszy specjalista**



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 10 października 2016 r.

V.561.1.2016.EO/KL

Pan  
Andrzej Rzepliński  
Prezes Trybunału  
Konstytucyjnego

Al. Jana Christiana Szucha 12a  
00-918 Warszawa

sygn. akt P 16/16

### Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich

W nawiązaniu do pisma procesowego Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 9 września 2016 r. w sprawie o sygn. akt P 16/16 przedstawiam następujące stanowisko:

*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 z późn. zm.) w zakresie, w jakim nakłada na starostę obowiązek cofnięcia diagnoście uprawnienia do wykonywania badań technicznych bez uwzględnienia okoliczności podmiotowych i przedmiotowych, jest niezgodny z art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.*

### UZASADNIENIE

## I.

Decyzją z dnia 11 sierpnia 2015 r. nr KM- [REDAKTOWANO] Starosta [REDAKTOWANO], działając na podstawie art. 84 ust. 3 w zw. 81 ust. 12 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawa o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 z późn. zm. - dalej jako, „Prawo o ruchu drogowym”) oraz art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 z późn. zm. - dalej jako „K.p.a”), cofnął [REDAKTOWANO] uprawnienia do wykonywania badań technicznych pojazdów. U podstaw tej decyzji legła okoliczność, że diagnosta ów w dniu 20 listopada 2010 r. przeprowadził badanie techniczne pojazdu (nr rej. [REDAKTOWANO] z wynikiem pozytywnym i dopuścił go do ruchu, pomimo nieprzedłożenia przez właściciela ważnego dokumentu poświadczającego ważność zbiornika LPG zasilającego samochód w paliwo gazowe.

Ukarany diagnosta odwołał się od tej decyzji do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w [REDAKTOWANO]. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w [REDAKTOWANO] decyzją z dnia 28 września 2015 r. nr [REDAKTOWANO], na podstawie art. 17 pkt 1, art. 127 § 2 i art. 138 § 1 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję organu pierwszej instancji. W uzasadnieniu swojej decyzji organ odwoławczy wskazał, że do stwierdzenia uchybień określonych w art. 84 ust. 3 Prawa o ruchu drogowym nie jest istotna wina. Wystarczy obiektywne stwierdzenie dokonanych uchybień, bez względu na okoliczności sprawy i rodzaj uchybień. Odpowiedzialność diagnosty określona w tym przepisie ma charakter obiektywny.

Na powyższą decyzję [REDAKTOWANO] złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu.

Postanowieniem z dnia 19 maja 2016 r. (sygn. akt III SA/Po 1167/15) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, działając w oparciu o art. 193 Konstytucji przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne następującej treści: „Czy przepis art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. 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 z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)”.

## II.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich w niniejszej sprawie pojawia się istotne zagadnienie konstytucyjne dotyczące braku proporcjonalności i możliwości miarkowania nałożonej sankcji administracyjnej na diagnostę samochodowego w postaci cofnięcia uprawnień do wykonywania badań technicznych pojazdów, bez uwzględnienia okoliczności podmiotowych i przedmiotowych sprawy. Z tego powodu, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, 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 budzi wątpliwości natury konstytucyjnej, w szczególności co do jego zgodności z art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji.

Kwestia badań technicznych pojazdów ma zasadnicze znaczenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego. Badania techniczne są przeprowadzane na stacjach kontroli pojazdów, a do ich wykonywania jest uprawniony diagnosta samochodowy.

Diagnosta, aby uzyskać uprawnienie do przeprowadzania badań technicznych pojazdów musi spełnić przesłanki normatywne i to zarówno materialnoprawne, jak i formalnoprawne określone w ustawie. Wymagania niezbędne do wykonywania zawodu diagnosty samochodowego zawarte są w art. 84 ust. 2- 2e Prawa o ruchu drogowym. Z art. 84 ust. 2 Prawa o ruchu drogowym wynika, że starosta wydaje uprawnienie do wykonywania badań technicznych, jeżeli osoba ubiegająca się o jego wydanie posiada:

- 1) wymagane wykształcenie techniczne i praktykę (przesłanki materialnoprawne),

- 2) odbyła wymagane szkolenie oraz zdała egzamin kwalifikacyjny (przesłanki formalnoprawne).

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

Z powyższego wynika, iż diagnosta w celu otrzymania uprawnienia do przeprowadzania badań technicznych pojazdów i wykonywania swoich zadań musi spełnić bardzo restrykcyjne warunki. Podyktowane jest to charakterem prawnym obowiązków diagnostów, wyznaczonych zakresem obowiązującego prawa oraz skutków zarówno prawidłowego działania, jak też konsekwencji zaniechania podjęcia określonych czynności, do których zobowiązany był diagnosta, skutkujących dopuszczeniem do ruchu pojazdu, który nie spełnia warunków dopuszczenia do ruchu.

Organem właściwym w sprawach związanych z wykonywaniem zawodu diagnosty jest starosta, który to posiada określone kompetencje nadzorcze w celu zapewnienia prawidłowości wykonywania zawodu przez diagnostów. W orzecznictwie podkreśla się, że główna kompetencja nadzorcza starosty to nadawanie uprawnień do wykonywania badań technicznych (art. 84 ust. 2-2e Prawa o ruchu drogowym) oraz cofnięcie tych uprawnień (art. 84 ust. 3 Prawa o ruchu drogowym), w przypadkach niedopełnienia obowiązków wynikających z przepisów prawa (uchwała NSA z dnia 12 marca 2012 r., sygn. akt II GPS 2/11; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 lutego 2014 r., sygn. akt III SA/Po 1223/13).

Starosta, zgodnie z art. 83 b ust. 1 Prawa o ruchu drogowym, sprawuje także nadzór nad stacjami kontroli pojazdów. Kontrola przeprowadzona w oparciu o art. 83b ust. 2 pkt 1 Prawa o ruchu drogowym nie jest już jednak elementem nadzoru nad uprawnionymi diagnostami, lecz elementem nadzoru nad przedsiębiorcami prowadzącymi stacje kontroli pojazdów, a więc przedsiębiorcami, którzy zatrudniają uprawnionych diagnostów. W ramach sprawowanego nadzoru, starosta, co najmniej raz w roku przeprowadza kontrolę stacji pojazdów z 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 (zgodnie z art. 83 ust.2 Prawa o ruchu drogowym).

W niniejszej sprawie wątpliwości konstytucyjne budzi przepis, który przyznaje staroście prawo do cofnięcia uprawnień diagnoście do wykonywania badań technicznych. Obowiązek nałożenia sankcji administracyjnej w postaci cofnięcia uprawnień jest realizowany przez starostę w interesie publicznym. Jednakże, to co budzi wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich i Sądu zadającego pytanie prawne, to okoliczność, że ustawodawca przewidział tylko jeden rodzaj sankcji, nie przewidując systemu gradacji odpowiedzialności. W szczególności ustawodawca nie wprowadził możliwości miarkowania tejże sankcji ze względu na okoliczności przedmiotowe i podmiotowe. Rodzaj i okoliczności popełnionego uchybienia przez diagnostę są irrelevantne z punktu widzenia zasad odpowiedzialności diagnosty. Wystarczy obiektywne stwierdzenie zaistnienia uchybień, bez względu na okoliczności sprawy i rodzaj tych uchybień. Odpowiedzialność diagnosty określona w tym przepisie ma bowiem charakter obiektywny.

Cofnięcie diagnoście uprawnień do wykonywania badań technicznych reguluje art. 84 ust. 3 Prawa o ruchu drogowym. Przepis ten stanowi, że 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.

Z art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 Prawa o ruchu drogowym związany jest ust. 4 tego artykułu. Stanowi on, że w przypadku cofnięcia diagnoście uprawnienia do wykonywania badań technicznych, ponowne uprawnienie nie może być wydane

wcześniej niż po upływie 5 lat od dnia, w którym decyzja o cofnięciu stała się ostateczna.

W doktrynie zauważa się, że diagnosta w praktyce nie ma żadnych środków, które mogłyby go obronić lub ekskulpować. W tej kwestii okazuje się, że w lepszej sytuacji jest przedsiębiorca, bo w stosunku do niego starosta sprawujący nadzór w pierwszej kolejności wydaje zalecenia pokontrolne z terminem usunięcia naruszeń (Wiesław Czerwiński, *„Sankcje dla diagnosty - wątpliwości konstytucyjne”*, Paragraf na drodze nr 1/2012).

### III.

Okoliczność, że obowiązujące prawo bez względu na rodzaj uchybienia i okoliczności jego popełnienia, przewiduje zawsze obowiązek wymierzenia wyłącznie jednej sankcji administracyjnej w postaci cofnięcia uprawnień do wykonywania badań technicznych, w praktyce oznacza zakaz wykonywania zawodu i utratę pracę przez diagnostę. Stanowi to nieproporcjonalną ingerencję w podmiotowe prawo do wykonywania zawodu zagwarantowane w art. 65 ust. 1 Konstytucji w zw. 31 ust. 3 Konstytucji, jak również narusza zasadę sprawiedliwości społecznej wynikającą z art. 2 Konstytucji. Wystarczy bowiem obiektywne stwierdzenie wystąpienia uchybienia, bez względu na okoliczności sprawy, a także bez względu na ciężar tego uchybienia i jego skutków.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Z tej zasady ustrojowej wynika szereg zasad szczegółowych podlegających ochronie prawnej. Jedną z nich jest zasada sprawiedliwości społecznej, w której mieści się prawo do sprawiedliwego traktowania obywateli przez władze publiczne. Zasada sprawiedliwości społecznej ma szczególne znaczenie na gruncie stosunków pracy i wykonywania zawodu w różnych formach prawnych, w szczególności w kontekście zagwarantowania jednostce prawa do obrony przed arbitralnością władzy publicznej w procesie ingerowania w wolność wykonywania zawodu.

Zgodnie z art. 65 ust. 1 Konstytucji, każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Wyjątki określa ustawa. Artykuł 65 Konstytucji formułuje podstawy indywidualnego prawa pracy, określając w analizowanym ustępie pierwszym zasadę wolności pracy. Zasada wolności pracy odnosi się do szerokiego rozumienia tego pojęcia i nie można jej interpretować tylko w kontekście stosunku pracy. Tak rozumiana, obejmuje ona również wykonywanie zawodu w innych formach prawnych, w tym przez samozatrudnienie, wykonywanie wolnego zawodu. Konstytucja gwarantuje zarówno wolność wyboru zawodu, czyli np. wyboru pracodawcy, jak i wolność jego późniejszego wykonywania. Innymi słowy oznacza to, że ustawodawca ma obowiązek zapewnić możliwość wyboru zawodu i miejsca pracy w sposób wolny od zewnętrznej ingerencji, w możliwie najszerszym zakresie (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 marca 2001 r., sygn. akt K 32/00, OTK ZU 2001, nr 3, poz. 50).

Powyższe normy konstytucyjne, jako wzorce kontroli, mają zastosowanie w niniejszej sprawie. Cofnięcie uprawnień oznacza w istocie dla diagnosty utratę prawa do wykonywania zawodu. Z tego powodu zastosowanie znajduje art. 65 ust. 1 Konstytucji. Istnieją bowiem różne podstawy prawne wykonywania zawodu diagnosty. Diagnosta może wykonywać zawód będąc przedsiębiorcą i samodzielnie prowadzić stację kontroli pojazdów. Diagnosta może także wykonywać badania techniczne, będąc osobą zatrudnioną w przedsiębiorstwie m.in. na podstawie umowy o pracę. Tym niemniej jednak, bez względu na formę prawną, w ramach której diagnosta wykonuje swoje obowiązki i jego ewentualną podległość i odpowiedzialność dyscyplinarną ze stosunku pracy, diagnosta samodzielnie i na własną odpowiedzialność wykonuje zawód, w którym to pozyskał wymagane prawem indywidualne uprawnienie do przeprowadzania badań technicznych pojazdów.

Określona w art. 65 ust. 1 Konstytucji wolność wykonywania zawodu i wolność pracy nie ma jednak charakteru absolutnego. Art. 65 ust.1 przewiduje bowiem, że wolność ta może podlegać ograniczeniom, na zasadach określonych w ustawie. Zakres dopuszczalnych ograniczeń należy rozpatrywać z uwzględnieniem ogólnych wymagań, jakie wynikają z zasady proporcjonalności zawartej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Art. 31 ust. 3 Konstytucji przewiduje bowiem, 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.

Przytoczony art. 31 ust. 3 Konstytucji kumulatywnie formułuje przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności. Są to:

- 1) ustawowa forma ograniczenia,
- 2) istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia,
- 3) funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 wartości i celów takich jak bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób
- 4) oraz zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności.

Dopiero łączne spełnienie tych przesłanek pozwala przyjąć, że dana regulacja nie narusza zasady proporcjonalności.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w swoich orzeczeniach wypowiedział się na temat rozumienia zawartej w powyższym przepisie zasady proporcjonalności wskazując na konieczność spełnienia przez ustawodawcę wszystkich ww. przesłanek łącznie. Brak spełnienia jednej z nich stawia pod znakiem zapytania konstytucyjność określonego przepisu. Przykładowo, w wyroku z dnia 14 grudnia 2005 r., (sygn. akt SK 22/05, OTK ZU nr 11A/2005, poz. 135) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że ustawodawca godząc się na limitowanie konstytucyjnych praw precyzuje też warunki dopuszczalności tego rodzaju ograniczeń. Przesłanki te są precyzyjne i należą do nich: a) ustawowa forma ograniczeń, b) funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wartości wskazanych enumeratywnie w art. 31 ust. 3 Konstytucji (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób), c) istnienie konieczności ograniczeń, przy braku innych środków skutecznie służących temu celowi, d) zakaz naruszania istoty danej wolności lub prawa. Podobnie Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się na temat tej zasady w wyroku z dnia

15 grudnia 2004 r. (sygn. akt K 2/04, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 117) oraz wyroku z dnia 29 czerwca 2001 r. (sygn. akt K 23/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 124).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich kwestionowany przepis, w ramach testu proporcjonalności spełnia tylko niektóre przesłanki warunkujące możliwość ograniczenia prawa wykonywania zawodu diagnosty. Regulacje mają ustawowy charakter i służą zapewnieniu bezpieczeństwa ruchu drogowego, jako elementu bezpieczeństwa publicznego, jednakże przesłanka w postaci proporcjonalności wprowadzonego ograniczenia nie została przez ustawodawcę spełniona.

Nie budzi wątpliwości, że celowe jest wprowadzenie takich przepisów, które w określonym zakresie ingerują w swobodę wykonywania zawodu diagnosty, w przypadku zaniedbania swoich obowiązków, skutkujących naruszeniem przepisów prawa administracyjnego. Jak powyżej wspomniano, starosta ingerując w prawo wykonywania zawodu przez diagnostę czyni to w interesie publicznym. Rolą diagnosty jest wykonywanie różnego rodzaju badań technicznych pojazdów i dopuszczanie ich do ruchu. Prawidłowe wykonywanie tego zawodu, przez odpowiednio wykwalifikowane osoby ma bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo w ruchu drogowym. Co za tym idzie, ustawodawca powinien mieć możliwość wyeliminowania z zawodu nierzetelnych diagnostów. W świetle wagi wykonywanych czynności zawód diagnosty samochodowego zbliżony jest w swojej postaci do zawodów zaufania publicznego, jak określone zawody medyczne, czy prawnicze. W tym przypadku jednak, z braku zorganizowania diagnostów w samorządy zawodowe, funkcje nadzorcze pełni organ administracji publicznej – starosta. Ustawodawca jednak wprowadził odpowiedzialność obiektywną diagnosty, bez możliwości uwzględnienia szczególnych okoliczności podmiotowych i przedmiotowych popełnionego przez niego uchybienia.

Konieczne należy odwołać się w tym miejscu do innych uregulowań prawnych, którą przewidują możliwość miarkowania i gradacji kar. W przypadku zawodów, które przewidują odpowiedzialność dyscyplinarną za naruszenie prawa lub zasad deontologicznych przewidziana jest gradacja środków odpowiedzialności (od upomnienia, przez kary pieniężne, do pozbawienia prawa wykonywania zawodu). Miarkowanie dolegliwości w postępowaniu dyscyplinarnym jest z założenia

dostosowane do okoliczności przedmiotowych czynu i podmiotowych sprawcy. Zastosowany środek odpowiedzialności powinien współgrać z wagą przewinienia zawodowego. Dopiero tak ukształtowane zasady odpowiedzialności zawodowej można uznać za odpowiadające konstytucyjnej zasadzie proporcjonalności. Odpowiedzialność dyscyplinarna oparta jest na zasadzie zawinienia, ma w tym zakresie charakter subiektywny.

Odpowiedzialność administracyjna skonstruowana jest na zgoła odmiennych zasadach. Rzecznik Praw Obywatelskich dostrzega zasadniczą różnicę odpowiedzialności administracyjnej jako odpowiedzialności o charakterze obiektywnym. Za popełnienie deliktu administracyjnego na diagnostę zostaje nałożona bezwzględna sankcja administracyjna w postaci cofnięcia uprawnień. Podstawową właściwością prawa administracyjnego jest związanie sankcji administracyjnych z funkcją usuwania skutków naruszenia prawa i przywracania stanu zgodnego z prawem, przy czym sposób przywrócenia stanu zgodnego z prawem ma być możliwie najmniej dolegliwy, ponieważ istotą tej sankcji nie jest celowe, programowe zadawanie dolegliwości, lecz przywracanie praworządnego stanu rzeczy, zagwarantowanie bezpieczeństwa dóbr prawnych i tą drogą regulowanie stosunków społecznych.

Powszechnie przyjmuje się, że istotą sankcji administracyjnych – oprócz celu restytucyjnego jest - także prewencja. Kara administracyjna nie jest, w myśl wskazanej koncepcji, odpłatą za popełniony czyn, lecz stanowi jedynie środek przymusu służący zapewnieniu realizacji wykonawczo-zarządzających zadań administracji. Pogląd ten jest zgodny ze stanowiskiem przedstawicieli doktryny, którzy, co prawda, nie wykluczają, iż administracyjne kary pieniężne – czy szerzej: sankcje administracyjne – mogą spełniać także inne cele, w tym cel represyjny, jednakże, jak podkreślają, celem pierwszoplanowym kar administracyjnych „jest funkcja ochronna dla porządku administracyjnego, następnie funkcja redystrybucyjna, restytucyjna, a na końcu ewentualnie represyjna” (I. Niżnik-Dobosz, *Aksjologia sankcji w prawie administracyjnym* [w:] *Sankcje administracyjne*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011, s. 136).

W doktrynie prawa administracyjnego przyjmuje się także, że w regulacji administracyjnoprawnej sytuacja podmiotów administrowanych determinowana jest bezpośrednio przepisami prawa powszechnie obowiązującego oraz podejmowanymi na

podstawie tych przepisów działaniami organów administracji publicznej. Sankcje są nakładane w konsekwencji naruszenia nakazów i zakazów wynikających z przepisów prawa i aktów administracyjnych. W konkluzji stwierdza się, że sankcją w prawie administracyjnym jest następstwo naruszenia prawa, które polega na utracie uprawnień lub nałożeniu obowiązków na podmiot, który tego naruszenia dokonał (por. M. Lewicki, *Pojęcie sankcji prawnej w prawie administracyjnym*, PiP 2002, z. 8, s. 63-75). Pogląd ten koresponduje z aktualną w orzecznictwie Trybunału koncepcją winy obiektywnej sprawcy deliktu administracyjnego (por. w szczególności wyrok z dnia 4 lipca 2002 r., sygn. akt P 12/01, OTK-A 2002/4/50), tj. opartej na przewadze obiektywnego faktu naruszenia normy sankcjonowanej, który sam w sobie uzasadnia postawienie zarzutu niezachowania należytej ostrożności wymaganej w stosunkach danego rodzaju.

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

W wyroku z dnia 1 lipca 2014 r., (sygn. akt SK 6/12, OTK ZU nr 7A/2014, poz. 68) Trybunał Konstytucyjny wskazał, m.in., że przyzwolenie na istnienie w państwie, obok prawa karnego, równoległego systemu karania na podstawie prawa administracyjnego nie oznacza jednakże, że ustawodawca ma pełną swobodę kształtowania sankcji administracyjnych i trybu ich nakładania. Granice tej swobody wyznaczają konstytucyjne zasady demokratycznego państwa prawnego oraz ochrony praw i wolności jednostki, a także zasady proporcjonalności, równości i sprawiedliwości. Stosowanie sankcji administracyjnych nie może opierać się na idei odpowiedzialności czysto obiektywnej, całkowicie oderwanej od okoliczności konkretnego przypadku, w tym winy sprawcy.

Minimalny standard w tym zakresie Trybunał Konstytucyjny ustalił już w orzeczeniu z dnia 1 marca 1994 r., sygn. akt U 7/93, w którym to stwierdził, że podmiot, który nie dopełnił obowiązku administracyjnego, musi mieć możliwość uwolnienia się od odpowiedzialności przez wykazanie, że niedopełnienie obowiązku jest następstwem okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności (działanie siły wyższej, stan wyższej konieczności, działanie osób trzecich, za które on nie odpowiada). Za indywidualizacją wymiaru sankcji administracyjnej opowiedział się Trybunał Konstytucyjny także w orzeczeniach z dnia 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94, OTK z 1995 r., cz. I, poz. 12; z dnia 26 września 1995 r., sygn. U 4/95, OTK ZU nr 1/1995, poz. 4; z dnia 27 kwietnia 1999 r., sygn. P 7/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 72; z dnia 4 września 2007 r., sygn. P 43/06, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 95; z dnia 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 134; z dnia 18 listopada 2010 r., sygn. P 29/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 104. Trybunał podkreślił, iż ustawodawcy przysługuje swoboda polityczna określania sankcji za naruszenie prawa. Tam, gdzie przepisy nakładają na osoby fizyczne lub prawne obowiązki, winien się również znaleźć przepis określający konsekwencję niespełnienia obowiązku. Brak stosownej sankcji powoduje, iż przepis staje się martwy, a niespełnianie obowiązku nagminne. Można zatem przyjąć, że w granicach zakreślonych przez Konstytucję ustawodawcy przysługuje swoboda określenia sankcji związanych z niedopełnieniem obowiązku (wyrok TK z dnia 18 kwietnia 2000 r., sygn. K. 23/99, OTK ZU nr 3/2000, poz. 89, s. 445 i powołany tam wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2). Swoboda ustawodawcy nie jest jednak nieograniczona. Konstytucja wymaga od ustawodawcy poszanowania podstawowych zasad polskiego systemu konstytucyjnego na czele z zasadą państwa prawnego, jak również praw i wolności jednostki. Ustawodawca określając sankcję za naruszenie prawa w szczególności musi respektować zasadę równości (wyrok z dnia 29 czerwca 2004 r., sygn. P 20/02, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 61), jak również zasadę proporcjonalności własnego wkroczenia. Nie może więc stosować sankcji oczywiście nieadekwatnych lub nieracjonalnych albo też niewspółmiernie dolegliwych (wyrok z dnia 30 listopada 2004 r., sygn. SK 31/04, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 110).

Oceniany z tego punktu widzenia art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 Prawa o ruchu drogowym nie spełnia wymogu proporcjonalności. Dzieje się tak nie tylko z uwagi na sposób



ukształtowania w nim zasady odpowiedzialności za naruszenie zawodowych obowiązków diagnosty z zakresu badań technicznych, jako odpowiedzialności czysto obiektywnej, lecz również z uwagi na skalę represyjności sankcji administracyjnej. Jedną z najważniejszych zasad materialnych wykorzystywanych w stosowaniu sankcji administracyjnych powinna być zasada proporcjonalności. Bywa ona nazywana w doktrynie i orzecznictwie zasadą współmierności, miarkowania bądź adekwatności lub zakazem nadmiernej ingerencji. Miarkowanie (stopniowanie) sankcji polega na dostosowaniu stopnia dolegliwości do wagi przewinienia, w tym nierzadko okoliczności przedmiotowych i podmiotowych sprawcy.

#### IV.

Zwrócić uwagę należy, że czynności zawodowe diagnostów samochodowych obejmują różnorodne zagadnienia i mają różny stopień skomplikowania. Zakres badań technicznych wykonywanych przez diagnostę określony jest w rozporządzeniu 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. z 2015 r., poz. 776, z późn. zm.). Rozporządzenie przewiduje, że diagnosta przeprowadzając badanie techniczne może stwierdzić trzy typy usterek. Należą do nich usterki drobne - usterki techniczne niemające istotnego wpływu na bezpieczeństwo ruchu drogowego i ochrony środowiska, usterki istotne - usterki techniczne mogące naruszać bezpieczeństwo ruchu drogowego i ochrony środowiska; usterki stwarzające zagrożenie - usterki stanowiące bezpośrednie i natychmiastowe zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego i ochrony środowiska w stopniu uniemożliwiającym używanie pojazdu w ruchu drogowym, niezależnie od okoliczności (vide § 2 ust. 4 pkt 1-3 powyższego rozporządzenia). Czynności diagnosty samochodowego obejmują zagadnienia począwszy od sprawdzenia numeru identyfikacyjnego pojazdu do kontroli sprawności poszczególnych układów pojazdu. Uchybienia, których mógł się dopuścić diagnosta podczas przeprowadzania badania, mogą mieć różną skalę, np. przez dopuszczenie do ruchu pojazdu pomimo braku nalepki kontrolnej, czy ze źle umocowanymi tablicami

rejestracyjnymi, aż do dopuszczenia do ruchu pojazdu z niesprawnym układem hamulcowym.

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

W sytuacji, gdy diagnosta przeprowadził badanie techniczne niezgodnie z określonym zakresem i sposobem wykonania lub wydał zaświadczenie, czy też dokonał wpisu do dowodu rejestracyjnego pojazdu niezgodnie ze stanem faktycznym lub przepisami, starosta zobowiązany jest cofnąć diagnoście uprawnienie do wykonywania badań technicznych. Niezgodność zachowania diagnosty z przepisami może różny charakter i nierówne konsekwencje dla wartości, jaką jest bezpieczeństwo w ruchu drogowym. Tym samym jeden rodzaj sankcji administracyjnej, określony sztywno, nie pozwala uwzględnić stopnia uszczerbku w wartości, jaką jest bezpieczeństwo w ruchu drogowym (w skrajnym przypadku może nie być żadnego uszczerbku), ciężkości naruszenia przez diagnostę obowiązku ustawowego, ani sytuacji majątkowej i osobistej sprawcy deliktu – diagnosty, który naruszył obowiązki zawodowe. Jedyna istniejąca prawnie możliwość orzeczenia przez starostę o cofnięciu diagnoście uprawnienia do

przeprowadzania badań technicznych pozbawia diagnostę prawa do wykonywania zawodu na określony czas. Możliwa do zaistnienia jest bowiem sytuacja, w której diagnosta przeprowadził badanie techniczne na stacji diagnostycznej, ale nie mógł potwierdzić tego faktu w dowodzie rejestracyjnym, gdyż kierowca nie miał tego dokumentu przy sobie, bądź nie miał środków na opłacenie badania. Formalne potwierdzenie przeprowadzania badania miało więc miejsce następnego dnia. Takie zachowanie diagnosty w świetle prawa stanowi podstawę do wszczęcia postępowania administracyjnego przeciwko niemu w przedmiocie cofnięcia uprawnień. Treść decyzji jest z góry przesądzana, albowiem starosta może orzec tylko jedno - cofnięcie tychże uprawnień. Budzi to jednak wątpliwości co do konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, wynikającej z art. 2 Konstytucji.

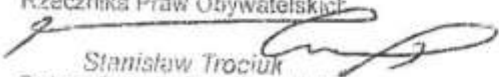
Aksjologiczne i funkcjonalne więzi między zasadą proporcjonalności a wywodzonymi z idei państwa prawnego zasadami podkreślił Trybunał Konstytucyjny m.in. w orzeczeniu z dnia 16 maja 1995 r. (sygn. akt K. 12/93, OTK w 1995 r. cz. I, poz. 14). Istotą nadmiernej ingerencji, o której tu mowa jest uznanie, że ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza naruszać proporcji pomiędzy stopniem zmniejszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie. W tym ujęciu zakaz nadmiernej ingerencji pełni funkcję ochronną w stosunku do praw jednostki. Zakaz ten staje się więc jednym z przejawów zasady zaufania obywateli do państwa i prawa (por. orzeczenie TK z dnia 26 kwietnia 1995, sygn. akt K. 11/94, OTK 1995/1/12).

## V.

W tym świetle powyższego kwestionowana regulacja Prawa o ruchu drogowym stanowi nieproporcjonalne ograniczenia prawa do wykonywania zawodu, tj. art. 65 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz narusza zasadę sprawiedliwości społecznej określoną w art. 2 Konstytucji.

Mając na uwadze powyższe, wnoszę jak na wstępie.

Z upoważnienia  
Rzecznika Praw Obywatelskich

  
Stanisław Trociuk  
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich