



Warszawa, 15.03.2023 r.

**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

**Marcin Wiącek**

**Trybunał Konstytucyjny**

**w Warszawie**

**skarżący:**



**uczestnicy:**

- 1) Sejm RP**
- 2) Prokurator Generalny**
- 3) Rzecznik Praw Obywatelskich**

Sygn. SK 17/23

**Zgłoszenie przez Rzecznika Praw Obywatelskich  
udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym**

W związku z otrzymanym w dniu 17 lutego 2023 r. zawiadomieniem o wszczęciu postępowania przez Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie ze skargi konstytucyjnej Pana [REDAKTED], na podstawie art. 62 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 2393) zgłaszam udział w przedmiotowym postępowaniu i przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) art. 84 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.) w zakresie, w jakim nakłada na starostę obowiązek cofnięcia diagnoście uprawnienia do wykonywania badań technicznych bez uwzględnienia okoliczności podmiotowych i przedmiotowych, jest niezgodny z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji i art. 2 Konstytucji;
- 2) art. 84 ust. 3 pkt 2 ustawy – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2012 r. poz. 1137 ze zm.) nie jest niezgodny z art. 2 Konstytucji w związku z art. 65 ust. 1 Konstytucji;
- 3) art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2012 r. poz. 1137 ze zm.) w związku z art 84 ust. 4 tej ustawy, w zakresie w jakim dopuszcza stosowanie wobec tej samej osoby fizycznej, za ten sam czyn, środka karnego w postaci czasowego zakazu wykonywania zawodu diagnosty oraz sankcji administracyjnej, którą stanowi cofnięcie diagnoście uprawnienie do wykonywania badań technicznych, nie jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP w związku z art. 65 ust. 1 Konstytucji.

## **Uzasadnienie**

### **I. Stan faktyczny sprawy**

Decyzją z 6 lipca 2015 r. Starosta [REDAKTOR] cofnął Panu [REDAKTOR] uprawnienia diagnosty do wykonywania badań technicznych pojazdów. Podstawą materialno-prawną tej decyzji był art. 84 ust. 3 pkt 2 ustawy – Prawo o ruchu drogowym, zgodnie z którym starosta cofa diagnoście uprawnienie do wykonywania badań technicznych, jeżeli w wyniku kontroli stwierdzono wydanie przez diagnostę zaświadczenia albo dokonanie wpisu do dowodu rejestracyjnego pojazdu niezgodnie ze stanem faktycznym lub przepisami. W uzasadnieniu powołanej decyzji Starosta [REDAKTOR] wskazał, że do kierowanego przez niego urzędu wpłynął odpis prawomocnego wyroku Sądu Rejonowego [REDAKTOR], na mocy którego sąd uznał, że Pan [REDAKTOR] – jako diagnosta uprawniony do przeprowadzania badań technicznych pojazdów – poświadczył nieprawdę, dokonując w dowodzie rejestracyjnym wpisu potwierdzającego sprawność pojazdu samochodowego marki „Volkswagen Passat” – wynikającą z przeprowadzenia jego przeglądu technicznego, podczas, gdy w rzeczywistości nie przeprowadził badania technicznego tego pojazdu, a tym samym jest on winnym popełnienia przestępstwa określonego w art. 271 § 1 Kodeksu karnego. Zgodnie z sentencją wyroku, sąd wymierzył oskarżonemu karę 6 miesięcy pozbawienia wolności, której wykonanie warunkowo zawiesił na okres 2 lat

próby, a ponadto orzekł wobec niego środek karny w postaci zakazu wykonywania czynności wynikających z uprawnień diagnosty na okres roku. Starosta [REDACTED] podniósł, że z treści powołanego orzeczenia wynika, że swoim postępowaniem Pan [REDACTED] wypełnił przesłankę określoną w art. 84 ust. 3 pkt 2 ustawy – Prawo o ruchu drogowym, która skutkuje obowiązkiem cofnięcia diagnoście uprawnienia do wykonywania badań technicznych. Starosta przytoczył stanowisko wyrażone w orzecznictwie sądów administracyjnych, zgodnie z którym celem przepisu art. 84 ust. 3 pkt 2 Prawa o ruchu drogowym jest odsunięcie od czynności diagnostycznych nierzetelnych diagnostów i nie ma przy tym podstawowego znaczenia dla oceny możliwości zastosowania przewidzianej w nim sankcji sam sposób ujawnienia dopuszczenia się określonego naruszenia. Skoro przepis art. 84 ust. 3 Prawa o ruchu drogowym upoważnia organ do cofnięcia uprawnień na podstawie własnych ustaleń kontrolnych, to tym bardziej logiczne jest, że skutek taki musi wywoływać stwierdzający dopuszczenie się czynu zabronionego prawomocny wyrok sądowy.

Od decyzji w przedmiocie cofnięcia uprawnienia do wykonywania badań technicznych Pan [REDACTED] odwołał się do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w [REDACTED]. Organ odwoławczy powołał się na ustalenia dokonane w postępowaniu karnym, z których jednoznacznie wynika, że Pan [REDACTED] dopuścił się naruszenia obowiązków diagnosty poprzez dokonanie wpisu do dowodu rejestracyjnego niezgodnie ze stanem faktycznym. Spełniona została zatem przesłanka określona w art. 84 ust. 3 pkt 2 Prawa o ruchu drogowym warunkująca cofnięcie diagnoście uprawnień do wykonywania badań technicznych pojazdów. Powołany przepis ma charakter bezwzględnie obowiązujący, co powoduje, że w przypadku stwierdzenia określonych w nim nieprawidłowości organ ma obowiązek zastosowania sankcji w postaci cofnięcia diagnoście uprawnień. Uznając zatem, że cofnięcie Panu [REDACTED] uprawnień diagnosty było uzasadnione w świetle ustalonych okoliczności sprawy, SKO [REDACTED] utrzymało w mocy decyzję Starosty [REDACTED] w części dotyczącej cofnięcia przedmiotowych uprawnień.

Ostateczną decyzję w przedmiocie cofnięcia uprawnienia do wykonywania badań technicznych pojazdu Pan [REDACTED] zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego [REDACTED]. W skardze zarzucił organowi administracji publicznej naruszenie przepisów postępowania, jak również naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, tj. art. 84 ust. 3 pkt 2 Prawa o ruchu drogowym poprzez błędne przyjęcie, że przepis ten stanowił w przedmiotowej sprawie podstawę do cofnięcia diagnoście uprawnień do wykonywania badań technicznych pojazdów.

Ponadto, podniósł, że wydając decyzję orzekającą o cofnięciu mu uprawnień diagnosty organ dopuścił się naruszenia wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady „*Ne bis in idem*”, której treścią jest zakaz podwójnego karania tej samej osoby za popełnienie tego samego czynu. Sąd administracyjny nie uwzględnił zarzutów skarżącego i jego skargę oddalił wyrokiem z 28 lutego 2018 r., [REDACTED]

W uzasadnieniu wyroku WSA [REDACTED] wskazał, że w uchwale z 12 marca 2012 r., podjętej w sprawie o sygnaturze II GPS 2/11, Naczelny Sąd Administracyjny rozstrzygnął, że sposób ujawnienia dopuszczenia się przez diagnostę naruszenia określonego w art. 84 ust. 3 pkt 2 Prawa o ruchu drogowym nie ma znaczenia dla oceny możliwości zastosowania sankcji przewidzianej w tym przepisie. W ocenie NSA, brak jest racjonalnych przesłanek do wykluczenia możliwości wszczęcia postępowania administracyjnego w przedmiocie cofnięcia diagnoście uprawnień, w sytuacji, gdy informacje o wydaniu przez diagnostę zaświadczenia lub dokonaniu wpisu niezgodnie ze stanem faktycznym lub przepisami zostały uzyskane podczas analizy akt w innej sprawie, czy też pochodzą od innych organów. WSA [REDACTED] powołał także inne orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego, w których sąd ten wyraził pogląd, że prawomocny wyrok karny, którym skazano diagnostę za przestępstwo fałszu intelektualnego, jest wystarczającym dowodem na okoliczność spełnienia przesłanek cofnięcia diagnoście uprawnień, określonych w art. 84 ust. 3 pkt 2 Prawa o ruchu drogowym.

Mając na uwadze powyższe judykaty, WSA [REDACTED] doszedł do wniosku, że wszczęcie z urzędu postępowania w przedmiocie cofnięcia diagnoście uprawnień może nastąpić zarówno wówczas, gdy wynik kontroli przeprowadzonej u prowadzącego stację kontroli wykaże niezgodne z prawem działanie diagnosty, jak i wówczas, gdy informacje o takim działaniu organ poweźmie z innych źródeł, do których niewątpliwie należy wyrok skazujący diagnostę za poświadczenie nieprawdy, co do przeprowadzonego badania technicznego pojazdu. Ta druga sytuacja wystąpiła w przedmiotowej sprawie, bowiem podstawę wszczęcia postępowania administracyjnego w przedmiocie cofnięcia diagnoście uprawnień oraz ustaleń faktycznych stanowił prawomocny wyrok sądu, na mocy którego sąd uznał Pana [REDACTED] a winnego popełnienia czynu stanowiącego przestępstwo z art. 271 § 1 K.k. z uwagi na to, że w/w działając jako diagnosta poświadczył nieprawdę o sprawności pojazdu w dowodzie rejestracyjnym, podczas gdy nie przeprowadził badania technicznego pojazdu. Ustalenia faktyczne poczynione przez organ administracji publicznej na podstawie wyroku skazującego Pana [REDACTED] mieszczą się zatem w hipotezie art. 84 ust. 3 pkt 2 Prawa o ruchu drogowy, co

skutkować musiało cofnięciem skarżącemu uprawnień diagnosty. WSA [REDACTED] zwrócił przy tym uwagę, że ustalenia co do faktów zawarte w sentencji prawomocnego wyroku sądu karnego, nie mogą być przedmiotem postępowania dowodowego w sprawie administracyjnej. Ustalenia te są bowiem wiążące dla organu administracji publicznej i nie podlegają weryfikacji w odróżnieniu od innych faktów w postępowaniu administracyjnym. Ponadto, zgodnie z art. 11 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, ustalenia wydanego w postępowaniu karnym prawomocnego wyroku skazującego, co do popełnienia przestępstwa, wiążą sąd administracyjny. Dlatego też, znajdujący się w aktach administracyjnych dowód w postaci odpisu prawomocnego wyroku sądu karnego, mógł i wręcz powinien w tym przypadku, stanowić podstawę ustaleń faktycznych poczynionych przez organy w niniejszej sprawie. Oznacza to, że organ administracji publicznej nie naruszył wskazanych przez skarżącego przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.

Odnosząc się natomiast do zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji RP, tj. zakazu podwójnego karania tej samej osoby za popełnienie tego samego czynu zabronionego WSA [REDACTED] wskazał, że odpowiedzialność administracyjna w postaci cofnięcia uprawnień jest niezależna od odpowiedzialności karnoprawnej. Celem art. 84 ust. 3 pkt 2 Prawa o ruchu drogowym jest odsunięcie od czynności diagnostycznych nierzetelnych diagnostów, którzy swoim postępowaniem zagrażają bezpieczeństwu w ruchu drogowym. Przyjęcie poglądu, że pociągnięcie diagnosty do odpowiedzialności karnej wyłącza możliwość zastosowania sankcji przewidzianej przepisami prawa administracyjnego spowodowałoby, że art. 84 ust. 3 pkt 2 Prawa o ruchu drogowym nie mógłby spełniać swojej funkcji. WSA [REDACTED] zwrócił ponadto uwagę, że sądy administracyjne wielokrotnie wypowiadały się co do zgodności z Konstytucją przepisu art. 84 ust. 3 pkt 2 Prawa o ruchu drogowym, stojąc na stanowisku, że przepis ten nie narusza ani konstytucyjnej zasady proporcjonalności ani zasady państwa prawnego. Stanowisko to sąd administracyjny w [REDACTED] w pełni podziela.

Skład orzekający wskazał także, że WSA [REDACTED] skierował pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego dotyczące oceny konstytucyjności art. 84 ust. 3 pkt. 1 i 2 Prawa o ruchu drogowym, jednak postanowieniem z 19 grudnia 2017 r., sygn. P 16/16, Trybunał umorzył postępowanie w tej sprawie. W uzasadnieniu powołanego postanowienia Trybunał Konstytucyjny stwierdził jednak, że wspomniany przepis Prawa o ruchu drogowym musi być stosowany w sposób ścisły, po wnikliwym zbadaniu stanu faktycznego konkretnej sprawy.

Od wyroku WSA w [REDAKTOWANE] Pan [REDAKTOWANE] wniósł skargę kasacyjną, w której zarzucił, że zaskarżony wyrok został wydany z naruszeniem przepisów prawa materialnego, tj.

- 1) art. 84 ust. 3 pkt 2 Prawa o ruchu drogowym, poprzez błędne przyjęcie przez sąd pierwszej instancji, że przepis ten stanowi w niniejszym przypadku podstawę do cofnięcia diagnoście uprawnień do wykonywania badań technicznych pojazdów,
- 2) art. 2 Konstytucji i wynikającej z tego przepisu zasady "*Ne bis in idem*", tj. zakazu podwójnego karania tej samej osoby za popełnienie tego samego czynu, w związku z art. 84 ust. 4 Prawa o ruchu drogowym oraz w związku z art. 180 kodeksu karnego wykonawczego, poprzez bezprawne wydłużanie sankcji dla obywatela w wyniku opieszałości działania organów państwowych,
- 3) art. 2 Konstytucji i wynikającej z tego przepisu zasady "*Ne bis in idem*", tj. zakazu podwójnego karania tej samej osoby za popełnienie tego samego czynu, w wyniku czego sąd błędnie uznał, że organy administracji działające w niniejszej sprawie właściwie zastosowały sankcje przewidziane art 84 ust. 3 pkt 2 w związku z art. 84 ust 4 Prawa o ruchu drogowym z pominięciem konstytucyjnych zasad państwa prawa oraz proporcjonalności,
- 4) art. 32 Konstytucji w związku z art. 180 K.k.w. i art. 84 ust. 3 pkt 2 Prawa o ruchu drogowym poprzez uzależnienie odpowiedzialności administracyjnej diagnosty od orzeczenia w postępowaniu karnym środka karnego w postaci zakazu wykonywania zawodu z pominięciem konstytucyjnej zasady równości obywateli wobec prawa,
- 5) art. 11 P.p.s.a. w związku z art. 180 K.k.w. i art. 84 ust. 3 pkt 2 Prawa o ruchu drogowym w związku z art. 32 Konstytucji poprzez błędne przyjęcie, że każdy prawomocny wyrok karny skazujący statuuje na organie administracji obowiązek cofnięcia uprawnień wobec diagnosty, podczas gdy należy różnicować sytuację diagnostów z orzeczeniem środka karnego zakazu wykonywania zawodu i bez orzeczenia środka karnego, co w konsekwencji narusza zasadę równego traktowania obywateli wobec prawa,

a ponadto z naruszeniem przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, tj.

- 1) art. 133 § 1 P.p.s.a. w związku z art. 141 § 4 P.p.s.a. w związku z art. 7 K.p.a., 77 K.p.a. poprzez wyrokowanie sądu w oparciu o stan faktyczny sprawy, który nie został wyjaśniony przez organy administracji, w tym z pominięciem całokształtu

- materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie, co w efekcie doprowadziło do błędnego oddalenia skargi, zamiast uchylenia decyzji organu II instancji,
- 2) art. 133 § 1 P.p.s.a., art. 134 § 1 P.p.s.a. art. 145 § 1 pkt 1 litera "c" i art. 151 P.p.s.a. poprzez błędne uznanie, że w stanie faktycznym sprawy przepis art. 11 P.p.s.a. zwalnia organy administracji z prowadzenia postępowania dowodowego, którego celem byłoby ustalenie okoliczności zmierzających do zastosowania, bądź braku zastosowania wobec skarżącego sankcji wynikającej z przepisu art. 84 ust. 3 pkt 2 Prawa o ruchu drogowym, co w efekcie doprowadziło do błędnego oddalenia skargi, zamiast uchylenia decyzji organu II instancji,
  - 3) art. 133 § 1 P.p.s.a. w związku z art. 141 § 4 P.p.s.a. i w związku z art. 80 K.p.a. poprzez błędne przyjęcie, że zebrany w sprawie materiał dowodowy pozwala na przyjęcie ustaleń, które statuują wydanie wyroku oddalającego skargę,
  - 4) art. 141 § 4 P.p.s.a. poprzez nieodniesienie się do wszystkich zarzutów skargi,
  - 5) art. 133 § 1 P.p.s.a. w związku z art. 141 § 4 P.p.s.a. w związku z art. 10 K.p.a. poprzez wyrokowanie sądu z naruszeniem zasady zapewnienia stronie czynnego udziału w postępowaniu,
  - 6) art. 106 § 3 P.p.s.a. poprzez brak przeprowadzenia przez sąd uzupełniającego postępowania dowodowego oraz brak wyjaśnienia przyczyn jego niepodjęcia.

Niezależnie od powyższego, autor skargi kasacyjnej zwrócił się z wnioskiem o zawieszenie postępowania sądowo-administracyjnego i wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego na podstawie art. 193 Konstytucji z pytaniem prawnym w przedmiocie zgodności art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 Prawa o ruchu drogowym z Konstytucją.

Po rozpoznaniu skargi kasacyjnej Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z 8 lipca 2021 r. [REDACTED] przedmiotową skargę oddalił. Odnosząc się do zarzutów natury procesowej NSA uznał, że sąd pierwszej instancji nie naruszył art. 141 § 4 P.p.s.a., gdyż uzasadnienie wyroku zawiera wszystkie niezbędne elementy konstrukcyjne określone w tym przepisie, umożliwiając stronom i sądowi drugiej instancji kontrolę rozstrzygnięcia. Natomiast ustosunkowując się do kwestii związanej z zarzutem naruszenia art. 141 § 4 P.p.s.a. – w zakresie przepisów wskazanych w skardze kasacyjnej, jako inne powiązane wzorce normatywne – NSA zwrócił uwagę, że w ramach zarzutu naruszenia art. 141 § 4 P.p.s.a., nie jest możliwe skuteczne podważenie stanu faktycznego przyjętego przez sąd pierwszej instancji, jak też zakwestionowanie prawidłowości wykładni bądź zastosowania prawa materialnego. Co więcej, nawet wadliwość argumentacji sądu nie stanowi o naruszeniu tego przepisu, a taki kierunek argumentacji przyjęto w analizowanej skardze kasacyjnej, co

nie mogło odnieść zamierzonego skutku. Nieprzekonujący był także zarzut skargi kasacyjnej, że sąd pierwszej instancji nie odniósł się do wszystkich zarzutów skargi. NSA wskazał bowiem, że uzasadnienie wyroku nie musi zawierać drobiazgowego odniesienia się do wszelkich tez i zarzutów strony, gdyż istotne jest rozważenie tych, które mogą mieć znaczenie w sprawie. Z obowiązku tego sąd administracyjny w pełni się wywiązał, nie pomijając żadnego z istotnych zarzutów skargi, w tym odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji – jakkolwiek lakonicznie, to w wystarczającym zakresie, skoro stwierdził także, że podziela w tej części poglądy przywołane we wskazanych w uzasadnieniu orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Zdaniem NSA, sąd pierwszej instancji prawidłowo uznał, że właściwą podstawą dokonanych przez organy ustaleń faktycznych były ustalenia wynikające z prawomocnego wyroku Sądu Rejonowego [REDAKTOWANE], uznającego skarżącego winnym popełnienia przestępstwa z art. 271 § 1 kodeksu karnego. W związku z tym, WSA w [REDAKTOWANE] trafnie stwierdził, że organy nie naruszyły przepisów postępowania, a mianowicie art. 7, art. 77, art. 80 i art. 107 K.p.a., a sprawa została rozpatrzona wnikliwie i wszechstronnie, na podstawie całości materiału dowodowego.

NSA za nietrafne uznał także zarzuty dotyczące naruszenia art. 84 ust. 3 pkt 2 Prawa o ruchu drogowym poprzez jego błędną wykładnię, a także poprzez zastosowanie tego przepisu pomimo jego niezgodności z art. 2 i art. 32 Konstytucji. W ocenie NSA sąd pierwszej instancji słusznie przyjął, że wszczęcie z urzędu postępowania w przedmiocie cofnięcia diagnoście uprawnień za niezgodne z prawem działanie, może nastąpić także na skutek uzyskania informacji o takim działaniu na podstawie wyroku skazującego diagnostę za poświadczenie nieprawdy co do przeprowadzonego badania technicznego pojazdu, co miało miejsce w niniejszej sprawie. Odpowiedzialność administracyjna diagnosty skutkująca cofnięciem stosownych uprawnień jest niezależna od odpowiedzialności karnej, a więc wskazany w skardze kasacyjnej zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji na skutek naruszenia przez organy zakazu podwójnego karania, nie mógł być uznany za trafny, gdyż przedmiotem obu wskazanych postępowań jest odpowiedzialność diagnosty oparta na odmiennych podstawach materialnoprawnych, w różnych prawnych reżimach odpowiedzialności, które nie wykluczają się wzajemnie. Prawomocne skazanie Pana [REDAKTOWANE] za przestępstwo z art. 271 § 1 Kodeksu karnego nie stało zatem na przeszkodzie wszczęciu i prowadzeniu postępowania administracyjnego w przedmiocie cofnięcia diagnoście uprawnień do wykonywania badań technicznych pojazdów.



Naczelny Sąd Administracyjny nie znalazł także podstaw do uwzględnienia wniosku o wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, określonym w skardze kasacyjnej. W ocenie sądu, nie wystąpiły przesłanki warunkujące zakwestionowanie zgodności art. 84 ust. 3 pkt 2 Prawa o ruchu drogowym z wskazanymi przez skarżącego wzorcami konstytucyjnymi, a tym samym obalenie domniemania zgodności tego przepisu z Konstytucją.

## **II. Skarga konstytucyjna**

Uznając, że przepisy ustawy – Prawo o ruchu drogowym stanowiące podstawę prawną wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oddalającego skargę kasacyjną, którym sąd orzekł ostatecznie o prawach i wolnościach, są niezgodne z Konstytucją, Pan ██████████ wniósł skargę konstytucyjną do Trybunału Konstytucyjnego. W skardze konstytucyjnej skarżący wskazał, że domaga się stwierdzenia, że:

- 1) art. 84 ust. 3 pkt 2 ustawy – Prawo o ruchu drogowym w zakresie, w jakim nakłada na starostę obowiązek cofnięcia diagnoście uprawnienia do wykonywania badań technicznych bez uwzględnienia okoliczności podmiotowych i przedmiotowych, jest niezgodny z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 2 Konstytucji,
- 2) art. 84 ust. 3 pkt 2 ustawy – Prawo o ruchu drogowym jest niezgodny z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 2 Konstytucji,
- 3) art. 84 ust. 3 pkt 2 w związku z art. 84 ust. 4 ustawy – Prawo o ruchu drogowym jest niezgodny z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 2 Konstytucji, w zakresie, w jakim dopuszcza do jednoczesnego zastosowania wobec tej samej osoby fizycznej, w związku z tym samym zdarzeniem faktycznym, środka karnego w postaci zakazu wykonywania zawodu diagnosty oraz cofnięcia uprawnień diagnosty w drodze decyzji administracyjnej.

We wstępnym omówieniu zagadnień konstytucyjnych poruszonych w skardze konstytucyjnej skarżący wskazał, że w wyniku zastosowania przez organy administracji publicznej i sądy administracyjne zaskarżonych przepisów ustawy – Prawo o ruchu drogowym naruszona została przysługująca mu z mocy art. 65 ust. 1 Konstytucji wolność wyboru i wykonywania zawodu. Naruszenie tej wolności polega na tym, że przesłanki cofnięcia diagnoście uprawnienia do wykonywania badań technicznych pojazdów zostały określone przez ustawodawcę w taki sposób, że odpowiedzialność administracyjna diagnosty powiązано z samym faktem popełnienia deliktu administracyjnego (tzw. odpowiedzialność obiektywna), co powoduje, że przy

ustaleniu tej odpowiedzialności nie uwzględnia się jakichkolwiek przesłanek podmiotowych i przedmiotowych. Ustawodawca nie zastosował także instytucji przedawnienia administracyjnego, jak również nie ustanowił żadnych innych sankcji za niezgodne z prawem przeprowadzenie badania technicznego pojazdu poza pozbawieniem diagnosty uprawnień zawodowych. Ponadto, cofnięcie uprawnień do wykonywania badań technicznych zostało powiązane z brakiem możliwości ponownego uzyskania tego uprawnienia przez okres pięciu lat od dnia, w którym decyzja o cofnięciu uprawnienia stała się ostateczna.

Zdaniem skarżącego, zaskarżona regulacja prawna nie spełnia standardów konstytucyjnych, gdyż z naruszeniem zasady proporcjonalności ingeruje w wolność wykonywania zawodu poprzez to, że wprowadza rozwiązania zbyt rygorystyczne, które działają niejako automatycznie i nie pozwalają orzekającemu organowi administracji publicznej na uwzględnienie okoliczności konkretnej sprawy. Jest to więc regulacja nieracjonalna i nieuzasadniona, której stosowanie prowadzi do wydawania niesprawiedliwych rozstrzygnięć. W ocenie autora skargi konstytucyjnej, cel jakiemu ma służyć instytucja cofnięcia uprawnienia do wykonywania badań technicznych pojazdów, tj. usunięcie nierzetelnych diagnostów, można osiągnąć za pomocą innych, mniej radykalnych środków, które pozostawałyby w zgodzie z wymogami wynikającymi z Konstytucji RP.

Uzasadniając drugi zarzut autor skargi konstytucyjnej wskazał, że naruszenie konstytucyjnej wolności wyboru i wykonywania zawodu polegało na zastosowaniu wobec niego przepisu art. 84 ust. 3 pkt 2 Prawa o ruchu drogowym, który został skonstruowany wadliwie pod względem legislacyjnym, w stopniu uniemożliwiającym jego zastosowanie. Przepis art. 84 ust. 3 pkt 2 Prawa o ruchu drogowym kreuje normę kompetencyjną dla organu administracji publicznej oraz sankcję wobec podmiotu administrowanego, zatem w celu ustalenia treści zawartych w nim norm nie jest dozwolone stosowanie rozumowania opartego na analogii legis, takie zaś rozumowanie przyjęły organy administracji publicznej oraz sądy administracyjne dokonując wykładni tego przepisu. Taka interpretacja art. 84 ust. 3 pkt 2 Prawa o ruchu drogowym w znaczącym stopniu odbiega od wykładni językowej tego przepisu, przez co zmniejsza gwarancje procesowe strony w postępowaniu administracyjnym. Wbrew literalnemu brzmieniu art. 84 ust. 3 pkt 2 Prawa o ruchu drogowym organy stosujące prawo przyjęły bowiem, że wydanie decyzji o cofnięciu uprawnień diagnosty może nastąpić bez przeprowadzenia przez starostę kontroli. Tymczasem przepis ten wyraźnie stanowi, że stwierdzenie, iż zaistniały przesłanki warunkujące cofnięcie

diagnoście uprawnienia do wykonywania badań technicznych ma być wynikiem przeprowadzonej kontroli.

Odnosząc się natomiast do trzeciego z podniesionych zarzutów skarżący wyjaśnił, że niedopuszczalna ingerencja w gwarantowaną przez Konstytucję wolności wyboru i wykonywania zawodu przejawia się w takim ukształtowaniu regulacji prawnych, które dopuszczają jednoczesne zastosowanie wobec tej samej osoby fizycznej, w związku z tym samym zdarzeniem faktycznym, środka karnego w postaci zakazu wykonywania zawodu diagnosty oraz cofnięcia uprawnień diagnosty w drodze decyzji administracyjnej. W takiej sytuacji mamy bowiem do czynienia z naruszeniem zakazu podwójnego karania (*ne bis in idem*). Funkcjonowanie w systemie prawnym regulacji prawnych, na mocy których organy państwa stosują dwa środki o charakterze represyjnym za ten sam czyn, spełniające tę samą funkcję społeczną (odpłaty, prewencyjną), zawsze prowadzi do naruszenia zasady proporcjonalności, gdyż tego rodzaju unormowania są nadmierne i prowadzą do nieadekwatnego rygoryzmu prawnego.

Jednoczesne zastosowanie środka karnego oraz sankcji administracyjnej może powodować niekorzystne konsekwencje dla diagnosty, zwiększając poziom prawnej represji. Nie zawsze sankcja karna będzie niejako „zawierać się” w sankcji administracyjnej, tj. wywierać podobny skutek prawny, ale przez krótszy okres. Teoretycznie możliwe jest, że diagnosta będzie doznawać dolegliwości wynikających obu sankcji, realizowanych w całości jedna po drugiej.

Skarżący wskazał, że odczuł negatywne konsekwencje zastosowania wobec niego podwójnej sankcji, tj. środka karnego oraz sankcji administracyjnej, przy czym czas ich trwania nie w pełni się pokrywał. Orzeczenie zakazu wykonywania zawodu diagnosty oraz cofnięcie mu uprawnień diagnosty spowodowało, że znajdował się w gorszej sytuacji prawnej, względem sytuacji, w której zastosowano by jedynie jedną z sankcji.

Wzorcem kontroli autor skargi konstytucyjnej uczynił przepisy art. 65 ust. 1 związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 2 Konstytucji.

Skarżący wskazał, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, treścią wolności wykonywania zawodu, o której mowa w art. 65 ust. 1 Konstytucji, jest stworzenie sytuacji prawnej, w której, po pierwsze, każdy będzie mieć swobodny dostęp do wykonywania zawodu, warunkowany tylko talentami i kwalifikacjami, po drugie, mieć będzie rzeczywistą możliwość wykonywania swojego zawodu oraz, po trzecie, w odniesieniu do zawodów wolnych, nie będzie przy wykonywaniu zawodu

poddany rygorom podporządkowania, które charakteryzują świadczenia pracy. Z kolei w doktrynie podnosi się, że ograniczeniem, a nawet naruszeniem prawa do wykonywania zawodu może być arbitralne określenie podstaw odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz arbitralne stosowanie sankcji dyscyplinarnych (por. L. Bosek, M. Wild, „Kontrola konstytucyjności prawa”, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 391).

Z uwagi na to, że gwarantowana przez Konstytucję wolność wykonywania zawodu nie ma charakteru absolutnego, może podlegać ograniczeniom, na zasadach określonych w ustawie, przy czym zakres dopuszczalnych ograniczeń należy rozpatrywać z uwzględnieniem ogólnych wymagań, jakie wynikają z zasady proporcjonalności zawartej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, z zasady proporcjonalności wypływa dyrektywa, w myśl której przyjmowanie regulacji ograniczającej prawa i wolności konstytucyjne jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy jest ona niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana oraz nakaz kształtowania danej regulacji w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych skutków, a także wymóg zachowania proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami względnie niedogodnościami wynikającymi z niej dla obywatela. Jeżeli zatem cel regulacji prawnej można osiągnąć za pomocą dwóch środków, przy czym jeden z nich w większym stopniu pogarsza sytuację prawną jednostki niż drugi, to należy wybrać korzystniejszy dla jednostki.

Skarżący podniósł, że dokonując oceny, czy nastąpiło naruszenie zasady proporcjonalności, Trybunał Konstytucyjny bada „zarzut nierzetelnego, niezrozumiale intensywnego działania ustawodawcy korzystającego ze swobody regulacyjnej”. W jednym z orzeczeń Trybunał stwierdził, że można taki zarzut „uznać za udowodniony w sytuacji, gdy z punktu widzenia reguł kultury prawnej i zasad racjonalności ingerencja prawodawcza była nadmierna w stosunku do założonych celów, albo też owe cele pozostawały poza legitymowanym w ustroju demokratycznym dopuszczalnym zakresem działania władzy” (por. wyrok TK z 18 lutego 2003 r., sygn. K 24/02).

Wskazując art. 2 Konstytucji jako wzorzec kontroli konstytucyjności zaskarżonych regulacji prawnych autor skargi konstytucyjnej zwrócił uwagę, że powołany wzorzec jest źródłem zasady sprawiedliwości społecznej, którą Trybunał Konstytucyjny połączył w swoim orzecznictwie z zasadą proporcjonalności, która „zakłada istnienie proporcji między istotnymi cechami poszczególnych kategorii, a należnym ich traktowaniem”. W świetle powyższego, fakt, że przepisy Prawa o ruchu drogowym bez względu na rodzaj uchybienia i okoliczności jego popełnienia przewidują obowiązek wymierzenia

wyłącznie jednej sankcji administracyjnej w postaci cofnięcia uprawnień do wykonywania badań technicznych - co w praktyce oznacza zakaz wykonywania zawodu i utratę pracy przez diagnostę - należy ocenić jako nieproporcjonalną z punktu widzenia art. 31 ust. 3 Konstytucji ingerencją w wolność, o której mowa w art. 65 ust. 1 Konstytucji. Do zastosowania tak dolegliwej sankcji wystarczy bowiem obiektywne stwierdzenie wystąpienia uchybienia, bez względu na okoliczności sprawy, a także bez względu na ciężar tego uchybienia i jego skutków.

W ocenie skarżącego, prawodawca mógł uregulować kwestię odpowiedzialności diagnostów uprawnionych do badań technicznych pojazdów stosując bardziej racjonalne, mniej dolegliwe i niearbitralne środki prawne. W szczególności, wzorem rozwiązań przyjętych w unormowaniach regulujących odpowiedzialność dyscyplinarną osób wykonujących niektóre zawody regulowane, prawodawca mógł wprowadzić gradację sankcji stosowanych wobec diagnostów dostosowując ich rodzaj do okoliczności przedmiotowych czynu i podmiotowych „sprawcy”. Zastosowany środek odpowiedzialności powinien bowiem współgrać z wagą przewinienia zawodowego. W ramach swobody dotyczącej kształtowania treści aktów normatywnych prawodawca był także władny uregulować odpowiedzialność diagnostów na innych zasadach niż odpowiedzialność obiektywna i ustalić np. okoliczności, których wystąpienie pozwoli na zwolnienie diagnostów z odpowiedzialności lub też będzie skutkowało zastosowaniem sankcji mniej dolegliwej. Z rozwiązań tych prawodawca nie skorzystał, lecz wprowadził restrykcyjne regulacje prawne, które nie są konieczne w demokratycznym państwie prawnym dla ochrony wartości konstytucyjnych, a ponadto efekty tych regulacji nie pozostają w odpowiedniej proporcji do negatywnych skutków jakie niesie ona dla diagnostów.

Według skarżącego, zaskarżone przepisy Prawa o ruchu drogowym naruszają także zasadę sprawiedliwości społecznej. Brak zamieszczenia w tych przepisach jakichkolwiek przesłanek podmiotowych i przedmiotowych, obiektywny charakter odpowiedzialności diagnostów oraz wydawanie przez starostę decyzji o cofnięciu uprawnień do wykonywania badań technicznych w warunkach związania administracyjnego przesądzają o tym, że wprowadzone przez prawodawcę rozwiązanie jest arbitralne. W takich warunkach może dochodzić do wydawania rozstrzygnięć niesprawiedliwych i krzywdzących.

Uzasadniając drugi zarzut podniesiony w skardze konstytucyjnej skarżący zwrócił uwagę, że przedmiotem kontroli jest art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 Prawa o ruchu drogowym w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania ostatecznej decyzji w przedmiocie

cofnięcia uprawnienia do wykonywania badań technicznych pojazdu. Z analizy treści tego przepisu wynika, że postępowanie w sprawie cofnięcia diagnoście wspomnianego uprawnienia mogło być zainicjowane nie w wyniku jakiegokolwiek kontroli, ale wyłącznie kontroli, o której mowa w art. 83 ust. 6 Prawa o ruchu drogowym. Powołany przepis nie zawierał jednak ustępu szóstego. Konstrukcja art. 84 ust. 3 Prawa o ruchu drogowym była zatem wadliwa, zawierała bowiem lukę prawną, która w ogóle nie pozwalała na stosowanie instytucji cofnięcia uprawnienia do wykonywania badań technicznych pojazdu. Nie można było bowiem przeprowadzić kontroli wymienionej w art. 84 ust. 3 Prawa o ruchu drogowym, która miała być rzekomo określona w innym przepisie prawa, w sytuacji, gdy w rzeczywistości brak było w akcie normatywnym przepisu określającego tę kontrolę.

Autor skargi konstytucyjnej zakwestionował stanowisko przedstawione w orzecznictwie sądów administracyjnych, że odesłanie do przepisu nieobowiązującego (tj. art. 83 ust. 6 Prawa o ruchu drogowym) nie ma znaczenia normatywnego i nie wpływa na określenie sytuacji, w której diagnosta ponosi odpowiedzialność administracyjną. W jego ocenie, dokonana w tym zakresie wykładania funkcjonalna i celowościowa art. 84 ust. 3 Prawa o ruchu drogowym w uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 marca 2012 r., sygn. II GPS 2/11, sprzeciwia się wyraźnej treści przepisu prawnego. Skarżący zwrócił uwagę, że w orzecznictwie sądów administracyjnych wyraźnie wskazuje się, że przepis art. 84 ust. 3 Prawa o ruchu drogowym zawierał błąd legislacyjny. Zaprezentowany przez NSA sposób wykładni był próbą naprawienia błędu ustawodawcy. Z uwagi na treść art. 7 Konstytucji, która nakazuje organom władzy publicznej działać na podstawie i w granicach prawa, wykładnia przepisów kompetencyjnych, w tym art. 84 ust. 3 Prawa o ruchu drogowym, powinna być ścisła. Z tego też względu, w przypadku powołanego przepisu nie można stosować wykładni systemowej, pozwalającej zmienić (dotworzyć) elementy normy prawnej, która miałaby stanowić podstawę kompetencyjną dla działania organu administracji publicznej (starosty) wobec obywatela. Byłoby to działanie sprzeczne z zasadą interpretacji prawa administracyjnego w zgodzie z Konstytucją.

W związku z powyższym, w ocenie skarżącego, przepis art. 84 ust. 3 Prawa o ruchu drogowym nie spełnia wymogów wynikających z zasady poprawnej legislacji, której źródłem jest art. 2 Konstytucji, gdyż nie pozwala jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom (sankcjom), a ponadto nie został sformułowany w taki sposób, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych praw i wolności. Skarżący przytoczył orzecznictwo

Trybunału Konstytucyjnego, z którego wynika, że niejasność przepisów jest wyrazem niedostatecznej troski ustawodawcy o podmiotowe traktowanie adresatów prawa, co odbiera im poczucie bezpieczeństwa prawnego i skutkuje utratą zaufania do państwa i z tego względu wszelkie przepisy ograniczające realizację wolności i praw jednostki muszą być dostatecznie określone, zaś ich należyta precyzja ma znaczenie szczególne.

Drugi zarzut skargi konstytucyjnej sprowadza się zatem do twierdzenia, że art. 84 ust. 3 Prawa o ruchu drogowym został skonstruowany wadliwie, gdyż nie da się w sposób prawidłowy wyinterpretować jego treści, nie odwołując się przy tym do niedozwolonych w takich przypadkach rozumowań. Błędne odesłanie, zawarte w kwestionowanym przepisie, doprowadziło do luki prawnej (tzw. luki konstrukcyjnej). W związku z powyższym, gdyby zastosowano prawidłowe metody wykładni, należałoby stwierdzić, że nie było podstawy prawnej, która mogłaby stać się podstawą rozstrzygnięcia w drodze decyzji administracyjnej. Pierwotnym uchybieniem było więc naruszenie zasad prawidłowej legislacji, w którego następstwie doszło do naruszenia prawa skarżącego do wolnego wyboru zatrudnienia.

Przepis art. 84 ust. 3 Prawa o ruchu drogowym narusza także według skarżącego zakaz podwójnego karania tej samej osoby, za ten sam czyn, wynikający z zasady demokratycznego państwa prawnego. Zgodnie z art. 41 § 1 Kodeksu karnego, sąd może orzec środek karny w postaci zakazu zajmowania określonego stanowiska albo wykonywania określonego zawodu, jeżeli sprawca nadużył przy popełnieniu przestępstwa stanowiska lub wykonywanego zawodu albo okazał, że dalsze zajmowanie stanowiska lub wykonywanie zawodu zagraża istotnym dobrom chronionym prawem. Z powyższego wynika, że wobec diagnosty, który popełnił przestępstwo poświadczenia nieprawdy w dowodzie rejestracyjnym, może zostać orzeczony zakaz wykonywania zawodu, jeżeli okaże się, że dalsze wykonywanie przez niego zawodu zagraża istotnym dobrom chronionym (np. bezpieczeństwu w komunikacji). Niezależnie od tej sankcji, organ administracji publicznej jest władny - na podstawie art. 84 ust. 3 pkt 2 Prawa o ruchu drogowym - cofnąć diagnoście uprawnienia do wykonywania badań technicznych pojazdów z powodu dokonania przez niego wpisu do dowodu rejestracyjnego pojazdu, który jest niezgodny ze stanem faktycznym, a więc za to samo zachowanie.

Autor skargi konstytucyjnej zwrócił uwagę, że środkom karnym przypisuje się funkcje analogiczne jak karom. Wspomniane środki powinny pełnić przede wszystkim funkcję ochronną, z której wynikają funkcje szczegółowe. Wśród funkcji szczegółowych na pierwszym miejscu wyróżnia się funkcję sprawiedliwościową, nazywaną także karzącą

lub retrybutywną. W dalszej kolejności wyodrębnia się funkcję zapobiegawczą (prewencyjną) realizującą się na dwóch płaszczyznach, jako prewencja indywidualna (specjalna) i jako prewencja generalna (ogólna), funkcję zaspokojenia społecznego poczucia sprawiedliwości oraz funkcję kompensacyjną. Podstawową różnicą między funkcjami realizowanymi przez kary i środki karne jest rozłożenie akcentów. O ile w przypadku kar na plan pierwszy wysuwa się funkcja karząca, o tyle w przypadku środków karnych pierwszoplanową funkcją jest prewencja oraz kompensacja (zob. uwagi do art. 39 Kodeksu karnego, D. Szeleszczuk [w:] A. Grześkowiak red., K. Wiak red., Kodeks karny. Komentarz, Warszawa 2021 r., Legalis za M. Szewczyk, System środków karnych w projekcie, s. 154).

W uzasadnieniu projektu Kodeksu karnego podkreślono, że zasadniczą funkcją środka karnego w postaci zakazu zajmowania określonego stanowiska, wykonywania określonego zawodu lub prowadzenia określonej działalności gospodarczej jest funkcja prewencyjna. Nie ma bowiem wątpliwości, że orzeczony zakaz uniemożliwia lub w znacznym stopniu utrudnia sprawcy ponowne popełnienie podobnego czynu zabronionego, pozbawiając go sposobności jego popełnienia. Bardzo wyraźnie zaznacza się także funkcja retrybutywna. Treścią tego środka karnego jest pozbawienie sprawcy konstytucyjnie gwarantowanego prawa wyboru i wykonywania zawodu (zob. art. 65 Konstytucji RP). Wynikająca z niego dolegliwość nie ogranicza się tylko do czasowego pozbawienia sprawcy możliwości zarobkowania, ale może także polegać na utracie uprawnień niezbędnych do wykonywania określonego zawodu. Retrybutywny charakter tego środka karnego wyraża się także w utracie prestiżu, szacunku społecznego.

Z kolei celem instytucji cofnięcia diagnoście uprawnień do wykonywania badań technicznych pojazdów w drodze decyzji administracyjnej jest odsunięcie od wykonywania zawodu nierzetelnych diagnostów. W przypadku cofnięcia uprawnień diagnosty, nie można ich ponownie uzyskać wcześniej niż przed upływem 5 lat do dnia, gdy decyzja o cofnięciu uprawnień stała się ostateczna. Według skarżącego, konsekwencje cofnięcia diagnoście uprawnień są tożsame z tymi, które wynikają z zakazu wykonywania działalności zawodowej diagnosty przez okres 5 lat.

W świetle powyższego, środek karny w postaci zakazu wykonywania zawodu diagnosty oraz administracyjna sankcja cofnięcia diagnoście uprawnień (przy założeniu niemożności ubiegania się o ponowne uzyskanie uprawnień przez okres 5 lat) wywołują zbliżony skutek prawny. Obie sankcje realizują też analogiczne cele, a w szczególności funkcję karzącą oraz prewencyjną. Stosowane są jednak w innych



rodzajach postępowania (karnym i administracyjnym), przy uwzględnieniu innych przesłanek odpowiedzialności. Odpowiedzialność karna jest oparta na winie, a w ramach postępowania karnego oskarżony korzysta z szeregu gwarancji procesowych. Natomiast odpowiedzialność administracyjna, we wskazanym przypadku, ma charakter obiektywny, gdzie prawnie istotny jest jedynie fakt popełnienia przez diagnostę deliktu administracyjnego.

Prawny byt wskazanego wyżej środka karnego oraz sankcji administracyjnej jest niezależny. Oba środki prawne mogą być orzeczone w różnym czasie, przy czym skutek prawny następuje zasadniczo w momencie uprawomocnienia się wyroku karnego (środek karny), oraz w dniu, kiedy decyzja administracyjna stała się ostateczna. W związku z tym, jednoczesne zastosowanie środka karnego w postaci zakazu wykonywania zawodu diagnosty oraz sankcji administracyjnej cofnięcia uprawnień diagnosty może powodować niekorzystne konsekwencje dla osoby fizycznej, zwiększając poziom prawnej represji.

Skarżący zwrócił uwagę, że stosowanie zasady *ne bis in idem*, w przypadku jednoczesnego stosowania kar kryminalnych i sankcji typu administracyjnego zostało systemowo opisane w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 czerwca 2017 r., wydanego w sprawie o sygnaturze akt P 124/15. We wspomnianym judykacie Trybunał stwierdził, że zakaz podwójnego (wielokrotnego) karania nie został wprost wyrażony w postanowieniach Konstytucji, jednakże nie budzi wątpliwości, że stanowi on podstawową gwarancję demokratycznego państwa prawnego, wobec czego musi być wiązany z treścią art. 2 Konstytucji. W praktyce orzeczniczej za podstawę wywodzenia tejże zasady uznaje się również art. 42 ust. 1 Konstytucji, który określa konstytucyjne standardy ponoszenia odpowiedzialności karnej oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji, gwarantujący prawo do rzetelnego i sprawiedliwego procesu sądowego. Trybunał przyjmuje, że zakaz podwójnego (wielokrotnego) karania obejmuje nie tylko sprawy i postępowania uznane za karne przez ustawy zwykłe (prawo karne sensu stricto), lecz także sprawy i postępowania niemające formalnie karnoprawnego charakteru, o ile wiążą się ze stosowaniem środków w istocie represyjnych (prawo karne sensu largo). Zakaz podwójnego (wielokrotnego) karania musi zatem być brany pod uwagę zarówno w wypadku zbiegu dwóch (kilku) kar kryminalnych w rozumieniu ustawowym, jak i w razie zbiegu sankcji określonych w przepisach karnych oraz sankcji przewidzianych w innych przepisach prawa publicznego (w tym w przepisach prawa administracyjnego), jeżeli przewidują one formy odpowiedzialności prawnej mające cechy represyjności.

Trybunał wypracował dwuetapowy test, według którego bada, czy oceniane przepisy naruszają zakaz dwukrotnego (wielokrotnego) pociągania do odpowiedzialności karnej za to samo zachowanie. Zdaniem Trybunału, po pierwsze, należy ustalić, czy określone środki przewidziane przez ustawodawcę jako reakcja na dane zachowanie jednostki mają charakter represyjny. Po drugie, jeżeli dwa lub więcej środków mają taki charakter, konieczna jest weryfikacja, czy realizują one te same, czy odmienne cele. Realizacja identycznych celów przez różne środki o charakterze represyjnym winna co do zasady prowadzić do wniosku o naruszeniu zasady *ne bis in idem*, wynikającej z art. 2 Konstytucji.

W konkluzji skarżący stwierdził, że w świetle powyższych rozważań Trybunału Konstytucyjnego nie ulega wątpliwości, że ukształtowanie regulacji prawnych, które dopuszczają stosowanie dwóch sankcji (karnej i administracyjnej) za ten sam czyn, sprowadzających się do zakazu wykonywania zawodu diagnosty, jest niezgodne z konstytucyjną zasadą proporcjonalności i doprowadziło do naruszenia gwarantowanej przez Konstytucję wolności wyboru zawodu.

### **III. Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich**

#### **A. Przedmiot zaskarżenia**

Przedmiotem kontroli zainicjowanej przez autora skargi konstytucyjnej jest art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 Prawa o ruchu drogowym w brzmieniu obowiązującym w dniu 25 stycznia 2016 r. (data wydania ostatecznej decyzji w przedmiocie cofnięcia uprawnienia do wykonywania badań technicznych pojazdu). Zgodnie z powołanym przepisem, 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.

#### **B. Zarzut naruszenia art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji i 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 powyższego wynika, że 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 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 (por. uchwała NSA z 12 marca 2012 r., sygn. II GPS 2/11 i wyrok WSA w ██████████ z 19 lutego 2014 r., sygn. III SA/Po 1223/13).

Starosta, zgodnie z art. 83b 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.

Wątpliwości konstytucyjne w sprawie zainicjowanej skargą konstytucyjną dotyczą przepisu, który przyznaje staroście prawo do cofnięcia uprawnień diagnosty do wykonywania badań technicznych. Obowiązek nałożenia sankcji administracyjnej w postaci cofnięcia uprawnień jest realizowany przez starostę w interesie publicznym. Obiekcje Rzecznika Praw Obywatelskich budzi jednak okoliczność, że ustawodawca ustanowił tylko jeden rodzaj sankcji stosowanej wobec diagnostów, 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.

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 (W. Czerwiński, „Sankcje dla diagnosty - wątpliwości konstytucyjne”, Paragraf na drodze nr 1/2012).

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 pracy przez diagnostę. Stanowi to nieproporcjonalną ingerencję w podmiotowe prawo do wykonywania zawodu zagwarantowane w art. 65 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, jak również narusza zasadę sprawiedliwości społecznej wynikającą z art. 2 Konstytucji. Do cofnięcia uprawnienia, a tym samym uniemożliwienia wykonywania zawodu diagnosty, wystarczy bowiem obiektywne stwierdzenie, że doszło do uchybienia, bez względu na okoliczności sprawy, a także bez względu na ciężar tego uchybienia i jego skutków. Przyjęte w art. 84 ust. 3 Prawa o ruchu drogowym "mechaniczne" ukształtowanie odpowiedzialności diagnosty budzi zatem zastrzeżenia

z punktu widzenia zasady proporcjonalności (art. 2 i 31 ust. 3 Konstytucji), w świetle której stopień dolegliwości sankcji określonej w ustawie powinien odpowiadać wadze i istotności niedopełnienia obowiązku przewidzianego przez prawo (por. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 11 lipca 2018 r., sygn. II SA/Go 285/18).

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.

Z kolei stosownie do art. 65 ust. 1 Konstytucji, każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Wyjątki określa ustawa. Powołany przepis 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 19 marca 2001 r., sygn. K 32/00).

Powyższe normy konstytucyjne, jako wzorce kontroli, mają zastosowanie w niniejszej sprawie. Cofnięcie uprawnienia do wykonywania badań technicznych pojazdu 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. Może także wykonywać badania techniczne, będąc osobą zatrudnioną w przedsiębiorstwie m.in. na podstawie umowy o pracę. 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. Powołany przepis 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 formułuje kumulatywne przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności.

Przesłankami tymi są:

- 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 wypowiadał się na temat rozumienia zawartej w powyższym przepisie zasady proporcjonalności, wskazując na konieczność spełnienia przez ustawodawcę wszystkich w/w przesłanek łącznie. Brak spełnienia jednej z nich stawia pod znakiem zapytania konstytucyjność określonego przepisu. W wyroku z 14 grudnia 2005 r., sygn. SK 22/05, 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 15 grudnia 2004 r., sygn. K 2/04 oraz wyroku z 29 czerwca 2001 r., sygn. K 23/00.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich kwestionowany przepis Prawa o ruchu drogowym, 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 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 osób niedających rękojmi należytego wykonywania zawodu.

W tym miejscu należy odwołać się do innych uregulowań prawnych, które przewidują możliwość miarkowania i gradacji kar za naruszenie norm prawnych w związku z wykonywaniem określonego zawodu (np. art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich, Dz.U. z 2021 r. poz. 1342, art. 51 § 1 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie, Dz.U. z 2022 r. poz. 1799 oraz art. 65 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, Dz.U. z 2022 r. poz. 1166). W przypadku unormowań, które ustanawiają odpowiedzialność dyscyplinarną za naruszenie obowiązków zawodowych lub zasad deontologicznych, wprowadzona została 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 cechę 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, że 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



Konstytucyjną koncepcją winy obiektywnej sprawcy deliktu administracyjnego (por. w szczególności wyrok TK z 4 lipca 2002 r., sygn. P 12/01), 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, że 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 1 lipca 2014 r., sygn. SK 6/12, 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 1 marca 1994 r., sygn. 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 Trybunał Konstytucyjny opowiedział się także w orzeczeniach: z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94, z 26 września 1995 r., sygn. U 4/95, z 27 kwietnia 1999 r., sygn. P 7/98, z 4 września 2007 r., sygn. P 43/06, z 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09 oraz z 18 listopada 2010 r., sygn. P 29/09. Trybunał podkreślił, że 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 18 kwietnia 2000 r., sygn. K. 23/99 i wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98). 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 TK z 29 czerwca 2004 r., sygn. P 20/02), jak również zasadę proporcjonalności własnego wkroczenia. Nie może więc stosować sankcji oczywiście nieadekwatnych lub nieracjonalnych albo też niewspółmiernie dolegliwych (wyrok TK z 30 listopada 2004 r., sygn. SK 31/04).

Oceniany z tego punktu widzenia art. 84 ust. 3 pkt 2 Prawa o ruchu drogowym nie spełnia wymogu proporcjonalności. Dzieje się tak nie tylko z uwagi na sposób ukształtowania w nim zasady odpowiedzialności za naruszenie zawodowych obowiązków diagnosty z zakresu badań technicznych, jako odpowiedzialności czysto obiektywnej, lecz również z uwagi na skalę dolegliwości sankcji administracyjnej. Jedną z najważniejszych zasad materialnych wykorzystywanych w stosowaniu sankcji administracyjnych powinna być zasada proporcjonalności. Bywa ona nazywana w doktrynie i orzecznictwie zasadą współmierności, miarkowania bądź adekwatności lub zakazem nadmiernej ingerencji. Miarkowanie (stopniowanie) sankcji polega na dostosowaniu stopnia dolegliwości do wagi przewinienia, w tym nierzadko okoliczności przedmiotowych i podmiotowych sprawy.

Należy zwrócić uwagę, 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 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, ze zm.). Rozporządzenie przewiduje, że diagnosta przeprowadzając badanie techniczne może stwierdzić trzy rodzaje 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 oraz 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 powołanego 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 2 Prawa o ruchu drogowym ma charakter bezwzględnie obowiązujący i w razie zaistnienia przesłanek wymienionych w pkt 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 25 lutego 2015 r., sygn. II GSK 46/14, Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, że przepis art. 84 ust. 3 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 12 marca 2013 r., sygn. II GSK 2427/11, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że Prawo o ruchu drogowym nie dopuszcza żadnego wyjątku, który wyłączałby wydanie decyzji o cofnięciu 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 mieć różny charakter i nierówne konsekwencje dla wartości, jaką jest bezpieczeństwo w ruchu drogowym. Tym samym jeden rodzaj sankcji administracyjnej, określony sztywno, nie pozwala uwzględnić stopnia uszczerbku w wartości, jaką stanowi bezpieczeństwo w ruchu drogowym (w skrajnym przypadku może nie być żadnego uszczerbku), ciężkości naruszenia przez diagnostę obowiązku ustawowego, ani sytuacji majątkowej i osobistej sprawcy deliktu – diagnosty, który naruszył obowiązki zawodowe. Jedyna

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

Aksjologiczne i funkcjonalne więzi między zasadą proporcjonalności a wywodzonymi z idei państwa prawnego zasadami podkreślił Trybunał Konstytucyjny m.in. w orzeczeniu z 16 maja 1995 r., sygn. K. 12/93. 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 26 kwietnia 1995, sygn. K. 11/94).

W świetle powyższego, zakwestionowana w skardze konstytucyjnej regulacja Prawa o ruchu drogowym wprowadza nieproporcjonalne ograniczenia prawa do wykonywania zawodu, przez co jest niezgodna z art. 65 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a ponadto narusza zasadę sprawiedliwości społecznej określoną w art. 2 Konstytucji.

C. Zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji w związku z art. 65 ust. 1 Konstytucji  
(zasada poprawnej legislacji)

Drugi z zarzutów skargi kasacyjnej dotyczy niezgodności przepisu art. 84 ust. 3 Prawa o ruchu drogowym z art. 2 Konstytucji, z którego wynika zasada poprawnej legislacji. Wymóg poprawnej legislacji nie został zdaniem autora skargi konstytucyjnej spełniony, gdyż zgodnie z treścią powołanego przepisu ustawy ustalenie, że doszło do spełnienia przesłanek obligujących starostę do cofnięcia diagnoście uprawnienia do

wykonywania badań technicznych ma być wynikiem kontroli, o której mowa w art. 86 ust. 6 Prawa o ruchu drogowym, podczas, gdy przepis ten został uchylony z dniem 21 sierpnia 2004 r. Przepis art. 84 ust. 3 Prawa o ruchu drogowym odsyła zatem do nieobowiązującej normy prawnej. Skoro w obrocie prawnym przestała funkcjonować norma, która stanowiła podstawę prawną do przeprowadzenia przez starostę kontroli stacji kontroli pojazdów i określała jej zakres, to starosta nie mógł przeprowadzić kontroli wskazanej w art. 84 ust. 3 Prawa o ruchu drogowym i w konsekwencji ustalić, że diagnosta spełnił przesłanki warunkujące cofnięcie mu uprawnienia do wykonywania badań technicznych pojazdów.

Wskazać w tym miejscu należy, że wraz z uchYLENIEM art. 83 ust. 6 ustawy - Prawo o ruchu drogowym do przedmiotowej ustawy dodany został art. 83b. Zgodnie z art. 83b ust. 2 pkt 1 ustawy, w ramach wykonywanego nadzoru nad stacjami kontroli pojazdów starosta, co najmniej raz w roku, przeprowadza kontrolę stacji kontroli pojazdów w zakresie:

- a) zgodności stacji z wymaganiami, jakie musi spełniać przedsiębiorca prowadzący stację kontroli pojazdów;
- b) prawidłowości wykonywania badań technicznych pojazdów;
- c) prawidłowości prowadzenia wymaganej dokumentacji.

Powołany przepis jest w swej treści tożsamy z uchylonym art. 83 ust. 6 Prawa o ruchu drogowym, który stanowił, że starosta przeprowadza, co najmniej raz w roku, kontrolę stacji kontroli pojazdów w zakresie zgodności z wymaganiami warunkującymi wydanie przedsiębiorcy zezwolenia na przeprowadzanie badań technicznych pojazdów, prawidłowości wykonywania badań technicznych pojazdów oraz prowadzenia wymaganej dokumentacji. Zarówno wówczas, gdy obowiązywał art. 83 ust. 6 Prawa o ruchu drogowym jak i w obecnym stanie prawnym kontrola starosty obejmowała wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia stacji kontroli pojazdów i w jej efekcie mogły być, przy spełnieniu ustawowych przesłanek, stosowane środki nadzorcze w stosunku do kontrolowanych przedsiębiorców (por. uchwała NSA z 12 marca 2012 r., sygn. II GPS 2/11).

Skoro zatem zarówno w stanie prawnym obowiązującym do 21 sierpnia 2004 r., jak i w stanie prawnym obowiązującym po tej dacie, starosta miał i ma obowiązek przeprowadzenia corocznej kontroli stacji kontroli pojazdów i zakres tej kontroli jest taki sam (nie uległ zmianie), to pomimo tego, że art. 84 ust. 3 ustawy – Prawo o ruchu

drogowym odsyła do nieobowiązującego już art. 83 ust. 6 tej ustawy, możliwe jest zrekonstruowanie normy prawnej zawartej w pierwszym z tych przepisów. Zgodnie bowiem z poglądem wyrażonym przez NSA w powołanej wyżej uchwale, wynik przeprowadzonej kontroli, o którym mowa w art. 84 ust. 3 Prawa o ruchu drogowym, nie stanowi przesłanki zastosowania sankcji, lecz określa źródło informacji uzasadniające wszczęcie z urzędu postępowania administracyjnego w przedmiocie cofnięcia uprawnień diagnoście. Tym źródłem może być wynik kontroli przeprowadzonej przez starostę w ramach nadzoru nad stacjami kontroli pojazdów, o której mowa w art. art. 83b ust. 2 pkt 1 Prawa o ruchu drogowym.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podnosi się, że stwierdzenie niezgodności przepisu z Konstytucją uzasadnia jego niejasność wówczas, gdy jest "tak daleko posunięta, iż wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednorodności w stosowaniu prawa", przy czym "pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności winno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, okażą się niewystarczające" (por. wyrok TK z 3 grudnia 2002 r., sygn. P 13/02, wyrok TK z 20 czerwca 2005 r., sygn. K 4/04 i wyrok TK z 13 września 2005 r., sygn. K 38/04). Wskazuje się także, że dla oceny zgodności sformułowania określonego przepisu prawa z zasadą poprawnej legislacji wymaga się m.in., aby przepis był na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie oraz powinien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw (por. wyroki TK: z 15 lutego 2005 r., sygn. K 48/04, z 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04, z 17 maja 2006 r., sygn. K 33/05 i z 18 kwietnia 2011 r., sygn. K 4/09).

Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych prowadzi do wniosku, że po podjęciu przez NSA uchwały o treści: "Sposób ujawnienia dopuszczenia się przez diagnostę naruszenia określonego w art. 84 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm.) nie ma znaczenia dla oceny możliwości zastosowania sankcji przewidzianej w tym przepisie", nie dochodzi do rozbieżności w zakresie wykładni art. 84 ust. 3 pkt 2 Prawa o ruchu drogowym, sądy interpretują bowiem ten przepis jednolicie. Skoro zatem obecnie nie odnotowuje się rozbieżności w wykładni powołanego przepisu, bowiem jego niejasności zostały usunięte w wyniku podjęcia przez NSA uchwały abstrakcyjnej, to

nie można uznać, że jego konstrukcja jest obarczona istotną wadą, która uniemożliwia adresatom prawidłowe zrozumienie zawartych w nim norm prawnych.

W związku z powyższym, stwierdzić należy, że art. 84 ust. 3 pkt 2 Prawa o ruchu drogowym nie narusza wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady poprawnej legislacji.

D. Zarzut naruszenia art. 2 w związku z art. 65 ust. 1 Konstytucji (zasada *ne bis in idem*)

Odnosząc się do zarzutu skargi konstytucyjnej dotyczącego naruszenia zasady *ne bis in idem* w wyniku możliwości stosowania podwójnej sankcji wobec diagnosty, który poświadczył nieprawdę wydając zaświadczenie albo dokonując wpisu w dowodzie rejestracyjnym, wskazać należy, że z konstytucyjnego punktu widzenia kumulacja sankcji administracyjnych oraz sankcji karnych jest zasadniczo dopuszczalna. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zwraca się uwagę na różnice w celach obu rodzaju sankcji. O ile celem sankcji karnej jest odpłata za popełniony czyn niedozwolony (funkcja represyjna), o tyle celem sankcji administracyjnej jest zapobieganie naruszeniom prawa (funkcja prewencyjna). Innymi słowy, istotą kary administracyjnej jest przymuszenie do respektowania nakazów i zakazów nałożonych na jednostki przez prawo administracyjne (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06, z 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09, z 12 kwietnia 2011 r., sygn. P 90/08; oraz z 11 października 2016 r., sygn. K 24/15).

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

Wymóg tożsamości czynu jest niniejszej sprawie spełniony. Czynem tym jest poświadczenie przez diagnostę nieprawdy, polegające na wystawieniu dokumentu stwierdzającego okoliczności niezgodne ze stanem faktycznym. Tak rozumiany czyn stanowi przestępstwo z art. 271 § 1 Kodeksu karnego, które zagrożone jest karą pozbawienia wolności z możliwością orzeczenia środka karnego w postaci czasowego zakazu wykonywania zawodu diagnosty (art. 41 § 1 w związku z art. 43 § 1 Kodeksu karnego). Jednocześnie za ten sam czyn przewidziana jest sankcja administracyjna – cofnięcie diagnostyce uprawnienia do wykonywania badań technicznych (art. 84 ust. 3 pkt 2 Prawa o ruchu drogowym). W przypadku popełnienia wspomnianego przestępstwa o karze pozbawienia wolności oraz o zakazie wykonywania diagnosty

orzeka sąd powszechny, zaś decyzję administracyjną o cofnięciu diagnoście uprawnienia wydaje starosta. Każda z powyższych sankcji jest nakładana po przeprowadzeniu odrębnych postępowań (karnego i administracyjnego).

Podjmując się ustalenia charakteru sankcji jaką stanowi zakaz wykonywania zawodu diagnosty wskazać należy, że w doktrynie prawa podnosi się, że środek karny w postaci zakazu wykonywania zawodu ma głównie funkcję ochronną, zabezpieczającą oraz funkcję prewencyjną. Chroni on bowiem społeczeństwo przed osobami, które wykonując określony zawód poprzez popełnienie zarzucanego im przestępstwa nadużyły zaufania związanego z ich pozycją zawodową i przez to zachodzi obawa, że przy wykorzystywaniu tej samej sposobności mogłoby w dalszym ciągu zagrażać istotnym dobrom chronionym prawem. Nie należy jednak bagatelizować funkcji represyjnej tego środka karnego, albowiem konsekwencje z nim związane mogą być w konkretnej sytuacji bardziej dotkliwe niż orzeczone kary. Bardzo często bowiem środek ten pozbawia sprawcę na jakiś czas możliwości zarobkowania. Podnosi się również w literaturze słuszne zastrzeżenia co do wychowawczej funkcji tego środka, albowiem zakaz wykonywania zawodu uniemożliwia skazanemu praktyczne podnoszenie kwalifikacji zawodowych (por. komentarz do art. 41 Kodeksu karnego [w] „Kodeks karny. Część ogólna. Tom I. Część I”, red. W. Wróbel, A. Zoll, Wolters Kluwer 2016).

Orzeczenie przez sąd czasowego zakazu wykonywania zawodu ma zatem zapobiegać, aby osoby, które dopuściły się przestępstwa w związku z wykonywaniem swojego zawodu, nie popełniały podobnych przestępstw ze szkodą dla społeczeństwa. Przedmiotowa sankcja stanowi zatem ważny oręż w walce z recydywą. Funkcja prewencyjna przedmiotowego zakazu przejawia się także w tym, że odstrasza inne osoby ze środowiska, w którym skazany wykonuje pracę, od popełnienia podobnego przestępstwa. Informacja o orzeczonym zakazie rozprzestrzenia się bowiem szybko w środowisku zawodowym skazanego, przestrzegając inne osoby przed konsekwencjami dopuszczenia się podobnego przestępstwa. Z drugiej strony zakaz wykonywania zawodu ma także oddziaływać na skazanego represyjnie, czyli stanowić dolegliwość za naruszenie prawa, która wyraża się przede wszystkim w utracie możliwości uzyskiwania dochodów z pracy zawodowej (utrata źródła zarobkowania). Ten skutek zakazu wykonywania zawodu może być odczuwalny nie tylko dla samego skazanego, ale także dla członków jego rodziny, zwłaszcza, gdy do momentu „wejścia w życie” przedmiotowego zakazu byli oni na utrzymaniu skazanego.



Natomiast druga sankcja, tj. cofnięcie diagnoście uprawnienia do wykonywania badań technicznych pojazdów w drodze decyzji administracyjnej, jest orzekana w trybie administracyjnym. Z uwagi na to, że jest to sankcja administracyjna, powinna być analizowana z punktu widzenia norm oraz konstrukcji prawa administracyjnego, a nie prawa karnego (por. „Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych”, M. Szydło, SP 2003, z. 4, s. 131). Sankcja administracyjna z reguły posiada pewne cechy odróżniające ją od sankcji karnej, a mianowicie:

1) jest stosowana w przypadku naruszenia obowiązku prawnego wynikającego z przepisów prawa administracyjnego, bez względu na winę podmiotu, który dopuścił się tego naruszenia;

2) co do zasady nie jest indywidualizowana;

3) można ją nałożyć nie tylko na osoby fizyczne, ale również na jednostki organizacyjne;

4) jest wymierza na trybie postępowania administracyjnego, w formie decyzji administracyjnej;

5) ma przede wszystkim spełniać funkcję prewencyjną, a także restytucyjną, choć nie neguje się też możliwości spełniania przez nią funkcji represyjnej, która jednak nie może dominować nad pozostałymi funkcjami.

W orzecznictwie podkreśla się, że celem sankcji określonej w art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 jest odsunięcie od czynności diagnostycznych nierzetelnych diagnostów, a więc takich, których działania stwarzają zagrożenie dla bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego (por. wyrok WSA w Łodzi z 17 kwietnia 2018 r., sygn. III SA/Łd 921/16, wyrok WSA w Krakowie z 23 marca 2021 r., sygn. III SA/Kr 1266/20 i wyrok WSA we Wrocławiu z 11 października 2017 r., sygn. III SA/Wr 433/17). Wydanie przez diagnostę zaświadczenia niezgodnego ze stanem faktycznym lub przepisami, jak i przeprowadzenie wadliwego badania, może mieć bowiem bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego, a przez to godzić w życie i zdrowie ludzkie (por. wyrok NSA z 12 sierpnia 2021 r., sygn. II GSK 1391/18). Wobec tego, przepis art. 84 ust. 3 pkt 2 Prawa o ruchu drogowym pełni funkcję prewencyjną, w celu podnoszenia poziomu bezpieczeństwa na drogach, poprzez eliminację zagrożenia wynikającego z udziału w ruchu drogowym pojazdów, które na skutek nierzetelności niektórych diagnostów uzyskały pozytywny wynik badania technicznej, pomimo ich technicznej niesprawności (por. wyrok NSA z 8 lipca 2021 r., sygn. II GSK 1213/18). Ustawodawca,

ustalając w przepisach art. 84 ust. 3 w związku z art. 84 ust. 4 Prawa o ruchu drogowym skutek stwierdzenia deliktu diagnosty wyraził pogląd o doniosłości prawidłowości kontroli technicznej pojazdów dla bezpieczeństwa drogowego. Brak przeglądu (nieprawidłowe wykonanie) lub poświadczenie nieprawdy stoi w oczywistej sprzeczności z założonym celem ustawodawcy – tj. eliminacji z ruchu pojazdów niespełniających wymaganych norm (por. wyrok NSA z 20 sierpnia 2020 r., sygn. II GSK 508/20).

Zapewnienie prawidłowego wykonywania przez diagnostów wszystkich czynności związanych z badaniem stanu technicznego pojazdów i potwierdzaniem tego stanu w stosownych dokumentach jest także uzasadnione względami ochrony środowiska. Zgodność stanu technicznego pojazdu z wymaganiami ochrony środowiska jest bowiem jednym z kryteriów podlegających badaniu przez diagnostę (art. 81 ust. 11 pkt 1 lit. a Prawa o ruchu drogowym).

Z kolei obligatoryjność cofnięcia diagnoście uprawnienia do wykonywania badań technicznych w przypadku zaistnienia przesłanek określonych w art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 Prawa o ruchu drogowym, ma działać odstrasżająco na diagnostów zniechęcając ich do przeprowadzania badań technicznych w sposób sprzeczny z prawem oraz do poświadczania stanu technicznego pojazdu, który nie ma oparcia w rzeczywistości.

Reasumując, nałożenie sankcji administracyjnej w postaci cofnięcia uprawnień nierzetelnemu diagnoście służy ochronie życia i zdrowia ludzkiego, a także utrzymaniu środowiska w stanie niepogorszonego. Założeniem tej sankcji jest zatem przeciwdziałanie zagrożeniom wartości konstytucyjnych, jakie wynikają z naruszenia przez diagnostów obowiązków związanych z przeprowadzaniem badań technicznych pojazdów.

Skoro zatem cofnięcie diagnoście uprawnień ma zapobiegać dalszemu naruszaniu prawa przez nierzetelnego diagnostę, aby skutki tych naruszeń nie miały negatywnego wpływu na bezpieczeństwo ruchu drogowego i środowisko, to przedmiotowa sankcja ma służyć ochronie dóbr mających wartość społeczną (zdrowie, życie, środowisko). Jest to zatem sankcja o charakterze prewencyjnym.

Z powyższego wynika, że cofnięcie diagnoście uprawnień nie jest działaniem odwetowym ze strony państwa. Chociaż bowiem pozbawienie diagnosty prawa wykonywania zawodu stanowi znaczną dolegliwość dla osoby dotkniętej tą sankcją, to jednak jej celem nie jest odpłata za naruszenie dóbr prawnie chronionych (takich jak zdrowie i życie obywateli, środowisko), która wymagałaby oceny stopnia zawinienia,

aby odpłata za czyn zagrożony tą sankcją była adekwatna do stopnia zawinienia i okoliczności zdarzenia, lecz stanowi ona wyłącznie konsekwencje obiektywnego stwierdzenia, że diagnosta postąpił w sposób niezgodny z prawem. Cofnięcie diagnoście uprawnień jest zatem wyłącznie reakcją ustawodawcy na nieprawidłowe przeprowadzenie badania technicznego pojazdu lub na poświadczenie nieprawdy w dokumentacji co do sprawności technicznej pojazdu, która nie nosi cech retorsji, właściwych dla sankcji karnych.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie oraz w doktrynie prawa. W uzasadnieniu wyroków z 22 października 2020 r., sygn. II GSK 699/20 oraz z 26 maja 2021 r., sygn. II GSK 1038/18, NSA stwierdził, że cofnięcie diagnoście uprawnień nie jest sankcją karną. Sąd karny nie zastępuje organu administracji w realizacji obowiązku wynikającego z prawa administracyjnego. Sankcja w postaci cofnięcia uprawnień pełni przede wszystkim funkcję prewencyjną i restytucyjną, natomiast główną funkcją sankcji penalnej z art. 271 Kodeksu karnego jest funkcja represyjna (por. „Cofnięcie diagnoście uprawnień do wykonywania badań technicznych jako typ sankcji administracyjnej” M. Kaczocho, *Ius Novum* 1/2016).

Jak powyżej wykazano, poświadczenie przez diagnostę nieprawdy, polegające na wystawieniu dokumentu stwierdzającego okoliczności niezgodne ze stanem faktycznym jest czynem zagrożonym środkiem karnym w postaci zakazu wykonywania zawodu, o charakterze odwetowym, opartym na zasadzie winy oraz administracyjnym cofnięciem diagnoście uprawnień, o charakterze prewencyjnym, opartym na zasadzie odpowiedzialności obiektywnej. Odpowiedzialność karna i odpowiedzialność administracyjna nie są konstytucyjnym karaniem za to samo. Są to różne skutki danego czynu naruszające różne dobra prawem chronione, dlatego uzasadnionym jest zastosowanie różnych sankcji (por. wyrok pełnego składu TK z 21 października 2015 r., sygn. P 32/12).

W konsekwencji stwierdzić należy kumulacja środka prawnego, jakim jest zakaz wykonywania zawodu oraz administracyjnego cofnięcia diagnoście uprawnień nie narusza zakazu *ne bis in idem*, gdyż ta druga sankcja nie jest sankcją karną.

Mając powyższe na uwadze, przedstawiam stanowisko, jak na wstępie.

(-) Marcin Wiącek (podpis na oryginale)

V.511.96.2023

