



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 22 grudnia 2017 r.

Pozycja 88

POSTANOWIENIE z dnia 19 grudnia 2017 r. Sygn. akt P 16/16

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Leon Kieres – przewodniczący
Zbigniew Jędrzejewski
Mariusz Muszyński
Piotr Pszczółkowski – I sprawozdawca
Michał Warciński – II sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 19 grudnia 2017 r., pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu:

czy art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137, ze zm.) w zakresie, w jakim nakłada na starostę obowiązek cofnięcia diagnoście uprawnienia do wykonywania badań technicznych bez uwzględnienia okoliczności podmiotowych i przedmiotowych, jest zgodny z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło większością głosów.

UZASADNIENIE

I

1. Postanowieniem z 19 maja 2016 r. (sygn. akt III SA/Po 1167/15) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu (dalej: sąd pytający lub WSA) przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, czy art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1260, ze zm.; dalej: p.r.d. lub 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 zgodny z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji.

1.1. Pytanie prawne zostało przedstawione w związku z rozpoznawaną przez WSA skargą na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w K. z września 2015 r., utrzymującą w mocy decyzję Starosty K. z sierpnia 2015 r. o cofnięciu diagnoście uprawnienia do wykonywania badań technicznych pojazdów.

Ze stanu faktycznego sprawy wynika, że diagnosta 20 listopada 2010 r., po dokonaniu okresowego badania technicznego, dopuścił pojazd do ruchu mimo braku ważnego dokumentu poświadczającego sprawność zbiornika LPG. Właściciel pojazdu uzyskał taki dokument dopiero 27 listopada 2014 r. W związku z tym do Starosty K. wpłynęło zawiadomienie o rażącym naruszeniu przez diagnostę postanowień prawa o ruchu drogowym. Starosta K. uznał, że zostały spełnione przesłanki z art. 84 ust. 3 p.r.d. wydania decyzji o cofnięciu diagnoście uprawnienia do wykonywania badań technicznych. W uzasadnieniu decyzji stwierdzono, że naruszenie podstawowych zasad wykonywania zawodu diagnosty i dopuszczenie do ruchu pojazdów o niesprawdzonym stanie technicznym doprowadziło do zagrożenia życia i zdrowia ludzkiego.

Odwołanie od powyższej decyzji nie zostało uwzględnione przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze. Organ ten wyjaśnił, że dla rozstrzygnięcia sprawy bez znaczenia było to, że badanie zbiornika LPG zakończyło się w końcu wynikiem pozytywnym. Dla stwierdzenia uchybień określonych w art. 84 ust. 3 p.r.d. nieistotna była kwestia winy diagnosty, gdyż wystarczające było obiektywne stwierdzenie wystąpienia uchybienia.

W skardze z 2 listopada 2015 r. złożonej do sądu pytającego diagnosta zwrócił uwagę na wątpliwości co do konstytucyjności art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 p.r.d. w zakresie, w jakim przewiduje wyłącznie jedną sankcję administracyjną. Skarżący poddał pod rozagę sądu możliwość wystąpienia z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego.

1.2. Sąd pytający dostrzega niezgodność art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 p.r.d. z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji przez to, że przepis ten przewiduje wyłącznie jeden typ sankcji administracyjnej, przez co nakłada na organy administracji publicznej obowiązek stosowania kary nadmiernie restrykcyjnej, niedającej się pogodzić z zasadą sprawiedliwości społecznej oraz nieproporcjonalnie ingerującej w wolność wyboru i wykonywania zawodu.

Sąd pytający wskazał, że starosta, w ramach nadzoru nad prawidłowością wykonywania obowiązków przez diagnostów, w razie stwierdzenia uchybień, ma obowiązek zastosowania środka prawnego polegającego na odebraniu uprawnienia do wykonywania badań technicznych pojazdów. Nie mają znaczenia żadne inne okoliczności podmiotowe czy przedmiotowe. Wydanie decyzji o cofnięciu uprawnień skutkuje natomiast tym, że w ciągu 5 kolejnych lat, licząc od daty uprawnomocnienia się decyzji, nie mogą być ponownie przyznane uprawnienia do wykonywania tychże badań (art. 84 ust. 4 p.r.d.). Tym samym diagnosta przez okres 5 lat ma zakaz wykonywania zawodu.

W ocenie sądu pytającego, cofnięcie uprawnień, połączone z 5-letnim zakazem wykonywania zawodu, stanowi środek administracyjny rażąco dolegliwy. Rozwiązanie przyjęte w art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 p.r.d. narusza zasadę proporcjonalności, będącą podstawową zasadą wyznaczającą granice kompetencji organów administracji publicznej do stosowania sankcji administracyjnoprawnych. W sposób nadmierny ogranicza prawo wykonywania zawodu. Z punktu widzenia konstytucyjnych gwarancji wolności wyboru i wykonywania zawodu rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny wymaga to, czy w przypadku naruszenia obowiązków przez diagnostów organy kontrolujące nie powinny brać pod uwagę także innych okoliczności podmiotowych i przedmiotowych, które mogą działać na korzyść albo na niekorzyść diagnostów. Praktyka rozpoznawania spraw tego rodzaju pozwala sądowi pytającemu dostrzec różnorodność oraz złożoność okoliczności towarzyszących naruszeniu prawa. Tymczasem, organ nadzoru nie ma możliwości ich uwzględnienia. Nie może

też odstąpić od nałożenia sankcji administracyjnej nawet w razie wystąpienia przesłanek usprawiedliwiających zachowanie diagnosty. Organ ma natomiast obowiązek zastosowania jedynego, najbardziej dolegliwego dla osoby kontrolowanej środka w postaci cofnięcia uprawnień.

1.3. Sąd pytający wskazał, że od odpowiedzi na przedstawione pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie zawisłej sprawy. W ocenie sądu pytającego, wątpliwości dotyczące konstytucyjności art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 p.r.d. nie mogły zostać samodzielnie przez niego rozstrzygnięte przy zastosowaniu reguł interpretacyjnych i kolizyjnych, w tym zasady wykładni w zgodzie z Konstytucją.

2. W piśmie z 9 września 2016 r. udział w postępowaniu zgłosił Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO). W swoim stanowisku – przedstawionym w piśmie z 10 października 2016 r. – RPO wniósł o stwierdzenie, że art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 p.r.d. w zakresie, w jakim nakłada na starostę obowiązek cofnięcia diagnoście uprawnienia do wykonywania badań technicznych bez uwzględnienia okoliczności podmiotowych i przedmiotowych, jest niezgodny z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 8 listopada 2016 r. przedstawił stanowisko, że art. 84 ust. 3 p.r.d. w zakresie, w jakim nakłada na starostę obowiązek cofnięcia diagnoście uprawnienia do wykonywania badań technicznych bez uwzględnienia okoliczności podmiotowych i przedmiotowych, jest zgodny z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W pozostałym zaś zakresie postępowanie powinno być umorzone z powodu zbędności wydania wyroku.

4. Marszałek Sejmu w piśmie z 26 stycznia 2017 r., działając w imieniu Sejmu, przedstawił stanowisko, że art. 84 ust. 3 p.r.d. w zakresie, w jakim nakłada na starostę obowiązek cofnięcia diagnoście uprawnienia do wykonywania badań technicznych bez uwzględnienia okoliczności podmiotowych i przedmiotowych, jest zgodny z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ponadto wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot pytania prawnego.

1.1. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu (dalej: sąd pytający lub WSA) przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, czy art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1260, ze zm.; dalej: p.r.d. lub 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 zgodny z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji.

1.2. Przedmiotem pytania prawnego jest art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 p.r.d. w zakwestionowanym zakresie. Zgodnie z art. 84 ust. 3 p.r.d. starosta cofa diagnoście uprawnienie do wykonywania badań technicznych pojazdów, jeżeli w wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdza: 1) przeprowadzenie przez diagnostę badania technicznego niezgodnie z określonym za-

kresem i sposobem wykonania; 2) wydanie przez diagnostę zaświadczenia albo dokonanie wpisu do dowodu rejestracyjnego pojazdu niezgodnie ze stanem faktycznym lub przepisami.

1.3. Wątpliwości sądu pytającego budzi automatyzm sankcji administracyjnej oraz brak możliwości uwzględnienia przez organ nadzoru okoliczności podmiotowych i przedmiotowych. Sąd pytający zarzuca *de facto*, że ustawodawca w art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 p.r.d. pominał możliwość miarkowania sankcji administracyjnej, a nawet odstąpienia od wydania decyzji o cofnięciu diagnoście uprawnienia do wykonywania badań technicznych pojazdu. W przekonaniu sądu pytającego, art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 p.r.d. prowadzi do nieproporcjonalnego ograniczenia diagnostom konstytucyjnego prawa do wykonywania zawodu – art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania pytania prawnego.

2.1. Zgodnie z art. 193 Konstytucji każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania pytania prawnego uzależniona jest zatem od spełnienia przesłanek: 1) podmiotowej, która wymaga, aby podmiotem inicjującym w trybie pytania prawnego konstytucyjną kontrolę był wyłącznie sąd; 2) przedmiotowej, która ogranicza kontrolę jedynie do oceny hierarchicznej zgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą takich aktów normatywnych, które mają zastosowanie w sprawie, będącej podstawą przedstawienia pytania prawnego; 3) funkcjonalnej, która nakazuje, aby od odpowiedzi na pytanie prawne zależało rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

Szczegółowe wymagania formalne określa ponadto art. 52 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: otpTK).

2.2. Niniejsze pytanie prawne spełnia przesłankę podmiotową zostało bowiem przedstawione przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu.

2.3. W odniesieniu do przesłanki przedmiotowej, w związku ze stanem faktycznym sprawy, zastosowanie przed sądem może mieć jedynie art. 84 ust. 3 pkt 2 p.r.d. Chodzi bowiem o przypadek wydania przez diagnostę zaświadczenia albo dokonanie wpisu do dowodu rejestracyjnego pojazdu niezgodnie ze stanem faktycznym lub przepisami, a nie o przeprowadzenie przez niego badania technicznego niezgodnie z określonym zakresem i sposobem wykonania.

Zakwestionowany pkt 1 ust. 3 art. 84 p.r.d. nie spełnia zatem przesłanki przedmiotowej pytania prawnego, nie będzie miał zastosowania w sprawie zawisłej przed sądem pytającym. Tym samym postępowanie w odniesieniu do art. 84 ust. 3 pkt 1 p.r.d. musi ulec umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 otpTK ze względu na niedopuszczalność merytorycznego rozpoznania.

2.4. Niniejsze pytanie prawne budzi jednak wątpliwości z punktu widzenia spełnienia przez nie przesłanki funkcjonalnej. Trybunał Konstytucyjny uznał zatem za konieczne ocenić, czy pytanie prawne spełnia przesłankę funkcjonalną warunkującą dopuszczalność merytorycznego rozpoznania.

3. Ocena spełnienia przez pytanie prawne przesłanki funkcjonalnej.

3.1. Przesłanka funkcjonalna jest nakazem, aby rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem pytającym było zależne od odpowiedzi, jakiej udzieli Trybunał Konstytucyjny (zob. zamiast wielu postanowienie TK z 27 marca 2009 r., sygn. P 10/09, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 40). Musi zatem zachodzić ścisły związek między indywidualną sprawą rozpoznawaną przez sąd pytający a wątpliwością co do zgodności z Konstytucją aktu normatywnego, która pojawiła się w tej sprawie. Związek ten powinien przejawiać się w zależności między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem konkretnej sprawy toczącej się przed sądem pytającym (zob. wyrok z 7 października 2008 r., sygn. P 30/07, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 135). Zależność ta powinna mieć charakter bezpośredniego, merytorycznego i prawnie istotnego związku ze sprawą rozpoznawaną przez sąd przedstawiający pytanie prawne (zob. wyrok TK z 19 czerwca 2012 r., P 41/10, OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 65; postanowienia TK z: 30 czerwca 2009 r., sygn. P 34/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 101; 3 czerwca 2015 r., sygn. P 41/14, OTK ZU nr 6/A/2015, poz. 89; 26 listopada 2015 r., sygn. P 32/13, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 181).

Spełnienie przesłanki funkcjonalnej uzależnione jest od odpowiedniej relacji między treścią kwestionowanego przepisu i stanem faktycznym sprawy, w związku z którą zadano pytanie prawne. Przedmiotem kontroli w trybie pytania prawnego może być zatem jedynie akt normatywny, który ma bezpośrednie znaczenie dla rozstrzygnięcia konkretnej sprawy toczącej się przed tym sądem. Chodzi więc o taki przepis czy też przepisy aktu normatywnego, które będą wywierały bezpośredni wpływ na rozstrzygnięcie danej sprawy zawisłej przed sądem pytającym.

3.2. Sąd pytający wskazał, że od odpowiedzi na przedstawione pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie zawisłej sprawy. WSA nie może bowiem samodzielnie usunąć dostrzeżonej niekonstytucyjności przepisu przy użyciu różnych metod wykładni, w tym wykładni w zgodzie z Konstytucją. Według Trybunału Konstytucyjnego przesłanka funkcjonalna nie została wykazana przez sąd pytający w sposób dostateczny.

3.2.1. Przede wszystkim sąd pytający lakonicznie uzasadnił spełnienie przesłanki funkcjonalnej, ograniczając się wyłącznie do formuły, że od odpowiedzi Trybunału zależy rozstrzygnięcie skargi złożonej w rozpoznawanej przez WSA sprawie. Sąd pytający nie wyjaśnił jakie znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy toczącej się przed nim będzie miało orzeczenie zgodności albo niezgodności z Konstytucją zaskarżonego przepisu. Według art. 52 ust. 2 pkt 5 otpTK, rozwijającego art. 193 Konstytucji, pytanie prawne powinno zawierać wyjaśnienie, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało przedstawione. W orzecznictwie TK przyjmuje się, że dopełnienie tego obowiązku nie następuje przez powtórzenie ogólnej formuły ustawowej, ale wymaga wykazania, że w danym przypadku spełniony jest konstytucyjny warunek dopuszczalności pytania prawnego (por. postanowienie z 19 października 2016 r., sygn. P 10/15, OTK ZU A/2016, poz. 78). W ocenie Trybunału w niniejszej sprawie sąd pytający nie uczynił zadość wymaganiu art. 52 ust. 2 pkt 5 otpTK.

3.2.2. Zgodnie z art. 84 ust. 3 pkt 2 p.r.d. starosta cofa diagnoście uprawnienie do wykonywania badań technicznych pojazdów, jeżeli w wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono wydanie przez diagnostę zaświadczenia albo dokonanie wpisu do dowodu rejestracyjnego pojazdu niezgodnie ze stanem faktycznym lub przepisami.

Ze stanu faktycznego sprawy zawisłej przed sądem pytającym wynika, że w ramach kontroli stwierdzono, że diagnosta, po przeprowadzeniu badań technicznych, dopuścił pojazd do ruchu, mimo braku ważnego dokumentu poświadczającego sprawność zbiornika LPG. Diagnosta poświadczył zatem pozytywny wynik badania technicznego pojazdu niezgodnie ze

stanem faktycznym oraz prawnym. Dopuszczył się zatem, jak stwierdzono w piśmie Transportowego Dozoru Technicznego, rażące naruszenia przepisów prawa. To właśnie ze względu na kwalifikowany charakter naruszenia przez diagnostę standardów prawnych wykonywania obowiązków diagnosty, Starosta Kaliski podjął decyzję o cofnięciu mu uprawnień do przeprowadzania badań technicznych pojazdów. W uzasadnieniu tej decyzji organ podkreślił, że odsunięcie od czynności diagnostycznych nierzetelnych diagnostów jest konieczne ze względu na zapewnienie ochrony życia i zdrowia ludzkiego w ruchu drogowym. Decyzja ta została utrzymana w mocy przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kaliszu. Oba organy uznały bowiem, że rażące naruszenie prawa przez diagnostę miało charakter obiektywny, a oceny tej nie zmieniają takie okoliczności jak dotychczasowe prawidłowe wykonywanie przez diagnostę badań technicznych lub fakt otrzymania w późniejszym terminie pozytywnego wyniku badań przedmiotowego zbiornika LPG.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego funkcjonuje teza, zgodnie z którą merytoryczne orzeczenie Trybunału ma mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia „sprawy”, a nie dla treści rozstrzygnięcia wydanego przez sąd pytający. Decydujące znaczenie przy ocenie, czy zachodzi przesłanka funkcjonalna ma zatem to, czy po orzeczeniu Trybunału sprawa ostatecznie zostałaby inaczej rozstrzygnięta, nawet przez inny organ, w tym inny sąd, niż gdyby Trybunał orzeczenia merytorycznego w sprawie nie wydał (por. wyroki TK z: 21 czerwca 2011 r., sygn. P 26/10, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 43; 9 lipca 2012 r., sygn. P 59/11, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 76; 2 grudnia 2014 r., sygn. P 29/13, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 116).

Na tle okoliczności sprawy zawisłej przed sądem pytającym, rozstrzygnięcie o zgodności z Konstytucją art. 84 ust. 3 pkt 2 p.r.d. nie ma bezpośredniego znaczenia dla oceny legalności decyzji starosty o cofnięciu diagnosty uprawnień do wykonywania badań technicznych. Sąd pytający mógłby z formalnego punktu widzenia, po ewentualnym orzeczeniu przez Trybunał Konstytucyjny o niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu, uchylić zaskarżoną decyzję i sprawę przekazać do ponownego rozpoznania. Z uwagi na rażące naruszenie przez diagnostę standardów wykonywania zawodu, które mogło spowodować zagrożenie dla życia i zdrowia człowieka w ruchu drogowym, nie sposób przyjąć, że właściwy organ podjąłby ponownie odmienną decyzję, czy też że zdecydowałby się na hipotetyczne miarkowanie odpowiedzialności administracyjnej i zastosowanie wobec diagnosty środka mniej dolegliwego.

Sąd pytający przedstawił pytanie prawne w istocie nie dla rozstrzygnięcia konkretnej sprawy, ale niejako przy okazji jej rozpoznania, ze względu na ogólny problem, który pojawił się już w orzecznictwie tego sądu. Może o tym świadczyć stwierdzenie, że z doświadczenia WSA wynika, iż okoliczności dotyczące uchybienia przez diagnostę regułom przeprowadzania i poświadczania badań technicznych pojazdów są różnorodne, gdyż wynikają z niejednorodnych okoliczności podmiotowych i przedmiotowych (uzasadnienie pytania prawnego, s. 10). Sąd pytający powziął więc wątpliwość co do konstytucyjności kwestionowanego przepisu, gdyż znane mu są z praktyki orzeczniczej takie sytuacje, które powinny usprawiedliwiać zastosowanie wobec diagnosty łagodniejszej sankcji administracyjnej. WSA nie wykazał jednak, że takie okoliczności zachodzą w sprawie, na podstawie której przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne.

Przedmiotem pytania prawnego nie może być wątpliwość co do zgodności z Konstytucją przepisów, która nie ma bezpośredniego związku z konkretną, rozpatrywaną przez sąd pytający sprawą; kiedy odpowiedź na pytanie prawne nie wpływa na ostateczny wynik postępowania w sprawie (na rozstrzygnięcie w sprawie). Pytanie prawne nie może zatem dotyczyć nawet ważkiego problemu konstytucyjnego, który został przez sąd dostrzeżony przy okazji rozpoznawanej przez niego sprawy, ale nie jest dla niej relewantny. Przyjęcie odmiennego stanowiska zacierałoby różnice między abstrakcyjną a konkretną kontrolą zgodności z Konstytucją przepisów prawa, inicjowaną w szczególności pytaniem prawnym sądu. Przesłanka

funkcjonalna wymaga bowiem, aby od odpowiedzi na pytanie prawne zależało rozstrzygnięcie „sprawy” toczącej się przed sądem pytającym (art. 193 Konstytucji).

4. Trybunał Konstytucyjny przypomina także, że wskazany przez sąd pytający przedmiot kontroli ma swoją utrwaloną wykładnię w bogatym i stosunkowo jednolitym pod tym względem orzecznictwie sądów administracyjnych, włącznie z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego. Według dominującego stanowiska sądów administracyjnych, wyrażonego w licznych judykatach, art. 84 ust. 3 p.r.d. musi być stosowany w sposób ścisły. Biorąc pod uwagę dotkliwe sankcje przewidziane przez ustawodawcę wobec diagnosty, któremu ma być wykazane naruszenie przepisów lub prowadzenie czynności kontrolnych z rażącym naruszeniem przyjętych zasad, konieczne jest niezwykle wnikliwe i staranne badanie każdej tego rodzaju sprawy przez organy administracji publicznej, z uwzględnieniem wszelkich jej okoliczności (zob. wyrok NSA z 20 października 2009 r., sygn. akt II GSK 87/09, Lex nr 73546; wyrok WSA w Warszawie z 27 lipca 2011 r., sygn. akt VIII SA/Wa 2/11, Lex nr 1088879; wyrok WSA w Łodzi z 1 kwietnia 2014 r., sygn. akt III SA/Łd 1196/13, Lex nr 1458426; wyrok WSA w Łodzi z 5 lutego 2015 r., sygn. akt III SA/Łd 943/14, Lex nr 1650063; wyrok WSA w Białymstoku z 14 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Bk 13/14, Lex nr 1465331; wyrok WSA we Wrocławiu z 28 marca 2012 r., sygn. akt III SA/Wr 34/12, Lex nr 1139487; wyrok WSA we Wrocławiu z 8 czerwca 2017 r., sygn. akt III SA/Wr 264/17, Lex nr 2332883; wyrok WSA w Poznaniu z 20 marca 2014 r., sygn. akt III SA/Po 959/13, Lex nr 1474552). Zdaniem Trybunału sięgnięcie do tego orzecznictwa w kontekście zawisłej przed sądem pytającym sprawy, mogłoby okazać się pomocne w znalezieniu właściwego rozstrzygnięcia.

Biorąc powyższe pod uwagę Trybunał Konstytucyjny uznał, że niniejsze pytanie nie spełnia przesłanki funkcjonalnej, a postępowanie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 otpTK).

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Piotra Pszczółkowskiego
do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z 19 grudnia 2017 r., sygn. akt P 16/16

Na podstawie art. 106 ust. 3 zdanie pierwsze ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: otpTK) zgłaszam zdanie odrębne do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 19 grudnia 2017 r., sygn. P 16/16, w którym Trybunał umorzył postępowanie zainicjowane pytaniem prawnym Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 19 maja 2016 r., czy 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.; dalej: p.r.d.) w zakresie, w jakim nakłada na starostę obowiązek cofnięcia diagnoście uprawnienia do wykonywania badań technicznych bez uwzględnienia okoliczności podmiotowych i przedmiotowych, jest zgodny z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uważam, że w niniejszej sprawie nie zachodziły podstawy do umorzenia postępowania w postaci niespełnienia przez pytanie prawne przesłanki funkcjonalnej oraz niedostatecz-

nego wyjaśnienia przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu (dalej: WSA w Poznaniu lub sąd pytający), w jakim zakresie odpowiedź przez Trybunał na pytanie prawne może mieć wpływ na rozstrzygnięcie przez ten Sąd kwestii legalności zaskarżonej decyzji starosty o cofnięciu diagnoście uprawnień do wykonywania badań technicznych.

Podjęte przez Trybunał Konstytucyjny postanowienie o umorzeniu postępowania postrzegam, niestety, jako przejaw nadmiernego formalizmu procesowego, który prowadzi do nieuprawnionego zawężenia sądom możliwości uzyskania od Trybunału odpowiedzi rozstrzygających wątpliwości konstytucyjne, jakie ujawniają się w toku sądowego stosowania przepisów prawa. Uważam, że jeśli sąd decyduje się przedstawić Trybunałowi pytanie prawne i jednocześnie zawiesić postępowanie co do *meritum*, to domniemywać należy, że odpowiedź Trybunału ma dla tego sądu rzeczywiste znaczenie. Wówczas tylko oczywisty brak jakiegokolwiek związku między zarzutami podniesionymi w pytaniu oraz sprawą, na kanwie której pytanie to zostało przedstawione, uzasadniać może odmowę merytorycznego rozpoznania pytania przez Trybunał. W sprawie niniejszej sytuacja taka nie zachodziła.

Swoje zdanie odrębne uzasadniam następująco:

1. Zasadniczą przyczyną umorzenia postępowania Trybunał uczynił zarzut, że sąd pytający nie wykazał „w sposób dostateczny” ziszczenia się przesłanki funkcjonalnej, czym miał uchybić wymaganiom formalnym wynikającym z art. 52 ust. 2 pkt 5 otpTK. Trybunał – w lakoniczny sposób (cz. II, pkt 3.2.1 uzasadnienia) – stwierdził, że „sąd pytający lakonicznie uzasadnił spełnienie przesłanki funkcjonalnej, ograniczając się wyłącznie do formuły, że od odpowiedzi Trybunału zależy rozstrzygnięcie skargi złożonej w rozpoznawanej przez WSA sprawie” i nie wyjaśnił, jakie znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy miałyby orzeczenie o zgodności lub niezgodności z Konstytucją zakwestionowanego przepisu.

Nie podzielam tej oceny. Uważam bowiem, że uzasadnienie przedstawione przez sąd pytający dostatecznie wyjaśnia znaczenie orzeczenia trybunalskiego dla toczącego się przed tym sądem postępowania w sprawie legalności decyzji organu administracji.

Przede wszystkim, sąd pytający – sąd administracyjny – precyzyjnie wskazał problem konstytucyjny, jaki dostrzegł w związku z koniecznością zastosowania art. 84 ust. 3 p.r.d. jako prawnej podstawy decyzji administracyjnej, której legalność kontroluje. Zdaniem sądu pytającego, przepis – w powiązaniu z art. 84 ust. 4 p.r.d. – przewiduje sankcję administracyjną (w postaci odebrania uprawnień do wykonywania badań technicznych) o nadmiernym stopniu dolegliwości, od której nałożenia organ administracji (starosta) nie może odstąpić (problem automatyzmu sankcji). Zastosowanie art. 84 ust. 3 p.r.d. skutkuje utratą przez diagnostę prawa do wykonywania zawodu przez okres co najmniej 5 lat. Sąd pytający przedstawił również stan faktyczny zawisłej przed nim sprawy, z którego wynika, że w przedmiotowej sprawie sąd musi rozstrzygnąć skargę na decyzję starosty o cofnięciu skarżącemu diagnoście uprawnień do wykonywania badań technicznych. W treści skargi diagnosta nie tylko podniósł zarzuty naruszenia przez organ prawa materialnego, ale także poddał sądowi pod rozagę problem zgodności art. 84 ust. 3 p.r.d. z Konstytucją i możliwość skierowania pytania prawnego do Trybunału. Wątpliwości skarżącego podzielił sąd pytający. Moim zdaniem, z treści uzasadnienia pytania prawnego wyraźnie jasno wynika, że problem konstytucyjny przedstawiony przez sąd pytający pozostaje w ścisłym związku z zawisłą przed nim sprawą.

Sąd pytający wyjaśnił ponadto, że „przedstawione powyżej wątpliwości w aspekcie konstytucyjności ww. przepisu prawnego nie mogą – zdaniem Sądu – zostać usunięte w drodze zastosowania różnorodnych reguł interpretacyjnych i kolizyjnych, w szczególności także w drodze procesu wykładni przepisów prawa zgodnej z Konstytucją” (s. 13 uzasadnienia pytania prawnego). Odnosząc się do treści art. 84 ust. 3 p.r.d., sąd pytający stanął na stanowisku, że „[t]en sposób regulacji normatywnej, biorąc pod uwagę różnorodne sposoby wykładni tek-

stu prawnego, pozwala na wyinterpretowanie wyłącznie normy prawnej nakładającej na organ administracji publicznej obowiązek zachowania się w określony, przewidziany przez przepis art. 84 ust. 3 [p.r.d.], sposób” (s. 8 i 9 uzasadnienia pytania prawnego). Tymczasem to właśnie automatyzm sankcji oraz jej dolegliwość naruszają – w jego opinii – art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji. Sąd pytający dostrzegł potrzebę rozstrzygnięcia przez Trybunał tego, czy z punktu widzenia wymienionych wzorców nie zachodzi konieczność nałożenia na organ nadzoru obowiązku uwzględnienia okoliczności podmiotowych i przedmiotowych konkretnej sprawy, które mogłyby uzasadniać odstępianie od nałożenia sankcji. W jego ocenie, wyłącznie pod warunkiem uwzględnienia tych okoliczności przez organ administracji decyzja o cofnięciu uprawnień mogłaby czynić zadość wymaganiom konstytucyjnym (zob. s. 10 uzasadnienia pytania prawnego).

Zgadzam się z poglądem Trybunału, że wymagane przez art. 52 ust. 2 pkt 5 otpTK wyjaśnienie znaczenia orzeczenia trybunalskiego dla rozstrzygnięcia konkretnej sprawy nie może ograniczać się do powtórzenia ogólnej formuły ustawowej. Ustawodawca wymaga „wyjaśnienia” związku między orzeczeniem Trybunału oraz sprawą zawisłą przed sądem pytającym, a nie zawarcia w uzasadnieniu pytania określonej frazy (np. że sąd zamierza uchylić decyzję w razie orzeczenia niekonstytucyjności). Jednakże w przypadku pytania prawnego WSA w Poznaniu trudno wyobrazić sobie, jakie jeszcze elementy miałyby znaleźć się w jego uzasadnieniu w sytuacji, gdy Sąd ten: a) wskazał okoliczności faktyczne i prawne zawisłej przed nim sprawy (z których jasno wynika związek między sprawą i problemem przedstawionym w pytaniu), b) precyzyjnie przedstawił wątpliwości konstytucyjne dotyczące przepisu, który stać się ma podstawą jego rozstrzygnięcia (Trybunał nie miał wątpliwości co do ziszczenia się przesłanki przedmiotowej w niniejszym postępowaniu), c) zwrócił uwagę na niemożność samodzielnego usunięcia wątpliwości przez zastosowanie metody wykładni, w tym wykładni w zgodzie z Konstytucją (czego Trybunał nie zakwestionował), d) wyjaśnił, że w ocenie Sądu stan spełniający wymagania konstytucyjne (co oczywiście – również w sprawie zawisłej przed tym Sądem) byłby osiągnięty dopiero wówczas, gdyby przed wydaniem decyzji o cofnięciu uprawnień organ nadzoru miał obowiązek ustalenia i oceny okoliczności podmiotowych i przedmiotowych sprawy innych, niż opisane w art. 84 ust. 3 p.r.d.

W literaturze podnosi się, że wymóg wyjaśnienia, w jakim zakresie orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało przedstawione, „powinien być respektowany ze szczególną starannością, gdy związek pytania prawnego z rozstrzygnięciem sprawy nie jest oczywisty. (...) Jednak w wielu przypadkach funkcjonalność pytania prawnego jest ewidentna, np. w wypadku zakwestionowania przez sąd administracyjny przepisu będącego podstawą kontrolowanej decyzji administracyjnej. Uważam, że uznawanie w tego typu sytuacjach, iż brakiem formalnym jest zaniechanie zamieszczenia w pytaniu osobnej części wykazującej relewantności pytania, stanowiłoby wyraz nadmiernego formalizmu procesowego, niepotrzebnie wydłużającego postępowanie w sprawie” (M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 315).

Stanowisko powyższe podzielam, tym bardziej że znajduje poparcie w praktyce orzeczniczej Trybunału, który dopuszczał do rozpoznania pytania prawnego sądów administracyjnych dotyczące konstytucyjności przepisów będących podstawą prawną kontrolowanych decyzji nawet mimo braku w ich uzasadnieniach osobnego fragmentu wyjaśniającego znaczenie orzeczenia trybunalskiego (przy czym czynił tak nawet wtedy, gdy ostatecznie orzekał o zgodności ocenianej regulacji; zob. wyrok z 24 marca 2003 r., sygn. P 14/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 22, cz. III, pkt 2). Funkcjonalność pytania prawnego WSA w Poznaniu, w którym przedmiotem zakwestionowania sąd pytający uczynił art. 84 ust. 3 pkt 2 p.r.d., stanowiący materialną podstawę decyzji administracyjnej kontrolowanej przez ten sąd, jest – w mojej ocenie – ewidentna.

W uzasadnieniu postanowienia, do którego składam to zdanie odrębne, Trybunał nie objaśnił, niestety, jakich jeszcze konkretnie wyjaśnień oczekiwałby od sądu pytającego, aby jego pytanie czyniło zadość art. 52 ust. 2 pkt 5 otpTK. Tymczasem takie objaśnienie mogłyby być cenną wskazówką dla sądów na przyszłość.

2. W cz. II pkt 3.2.2. uzasadnienia postanowienia o umorzeniu postępowania Trybunał ujawnił jeszcze jedną przyczynę odmowy merytorycznego rozpoznania pytania prawnego. Wskazał, że w niniejszej sprawie przeszkodą było nie tylko to, że sąd pytający nie wykazał w sposób dostateczny przesłanki funkcjonalnej, ale że przesłanka ta w ogóle nie wystąpiła. Rozumowanie Trybunału w tym zakresie można sprowadzić do twierdzenia, że merytoryczne rozstrzygnięcie kwestii konstytucyjności art. 84 ust. 3 pkt 2 p.r.d. nie ma bezpośredniego znaczenia dla oceny legalności decyzji starosty, ponieważ – w świetle stanu faktycznego – decyzja ta miałyby, zdaniem Trybunału, taką samą treść nawet wtedy, gdyby starosta uzyskał kompetencję do odstąpienia od nałożenia sankcji w postaci odebrania uprawnień diagnoście z uwagi na inne okoliczności podmiotowe i przedmiotowe niż opisane w zakwestionowanym przepisie.

Uważam, że Trybunał – choć trafnie przyjął jako punkt wyjścia, że warunkiem rozpoznania pytania prawnego jest to, aby rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem pytającym zależało od odpowiedzi, jakiej udzieli Trybunał w kwestii zgodności z Konstytucją regulacji budzącej wątpliwości tego sądu – dokonał nieuprawnionego zawężenia rozumienia przesłanki funkcjonalnej.

Zgodnie z art. 193 *in fine* Konstytucji, pytanie prawne jest dopuszczalne, o ile od odpowiedzi Trybunału „zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”.

Pytanie prawne WSA w Poznaniu przedstawione zostało w związku z toczącą się przed Sądem sprawą dotyczącą zgodności z prawem wydanej na podstawie art. 84 ust. 3 p.r.d. decyzji starosty o cofnięciu diagnoście uprawnień do przeprowadzania badań technicznych pojazdów. „Sprawą toczącą się przed sądem” w rozumieniu art. 193 Konstytucji jest w tym przypadku sprawa sądownoadministracyjna, której istota sprowadza się do oceny legalności działalności administracji publicznej (art. 184 Konstytucji).

Moim zdaniem, rozstrzygnięcie przez Trybunał kwestii konstytucyjności prawnych podstaw wydawania przez organy administracji publicznej władczych decyzji wpływających na wolności, prawa lub obowiązki obywateli zawsze ma podstawowe znaczenie dla kontroli przez sądy administracyjne zgodności z prawem takich decyzji. Z punktu widzenia zasady najwyższej mocy prawnej Konstytucji (art. 8 ust. 1 Konstytucji), a także nakazu działania organów władzy publicznej na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji) i z poszanowaniem reguł państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), trudno byłoby – w mojej ocenie – uznać, że decyzja wydana w oparciu o niekonstytucyjny akt normatywny mogłaby spełniać wymóg legalności.

Innymi słowy, dla sądu administracyjnego ma „znaczenie” to, czy przepis, który był podstawą wydania kontrolowanej decyzji, jest zgodny z wymaganiami konstytucyjnymi.

Z treści art. 193 *in fine* Konstytucji wynika również, że odpowiedź Trybunału co do konstytucyjności ma mieć znaczenie przede wszystkim właśnie dla sądu; dopiero następnie orzeczenie trybunalskie – jako ostateczne oraz powszechnie obowiązujące (art. 190 ust. 1 Konstytucji) – musi być uwzględnione przez organy administracji, których decyzje zostałyby uchylone przez sąd z racji niekonstytucyjności podstawy ich wydania.

Z tych względów zdecydowanie nie podzielam rozumowania Trybunału, który odmówił merytorycznego rozpoznania pytania prawnego, zakładając *a priori*, że – nawet w przypadku orzeczenia o niekonstytucyjności zakwestionowanej regulacji – hipotetyczna decyzja starosty, jaka mogłaby być wydana po zwróceniu sprawy przez sąd administracyjny, byłaby i tak taka sama co do treści z uwagi na okoliczności sprawy. Z treści domniemywanej, przyszłej decyzji organu Trybunał wywiódł wniosek o niedopuszczalności wydania wyroku roz-

strzygającego kwestię konstytucyjności regulacji, która w tej konkretnej sprawie stanowi podstawę rozstrzygnięcia przez sąd pytający o legalności decyzji będącej obecnie w mocy. Takie rozumowanie jest nietrafne już choćby z tego powodu, że merytoryczne rozpoznanie pytania prawnego mogło doprowadzić do orzeczenia przez Trybunał o zgodności art. 84 ust. 3 pkt 2 p.r.d. z wymaganiami konstytucyjnymi, co wykluczałoby uchylenie przez sąd decyzji administracyjnej z powołaniem na niekonstytucyjność podstaw prawnych działania organu. Okoliczność, że rozważenie przez Trybunał zarzutów sformułowanych przez sąd pytający mogłoby wykazać zgodność regulacji z Konstytucją, nie przekreśla funkcjonalności pytania. Wyrok Trybunału powinien mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia przez sąd administracyjny kwestii legalności (a więc także konstytucyjności) decyzji administracyjnej, co nie znaczy jeszcze, że jego wydanie dopuszczalne jest jedynie w przypadku stwierdzenia przez Trybunał naruszenia standardów konstytucyjnych. Także wyrok o zgodności z Konstytucją zaskarżonej regulacji ma – moim zdaniem – „znaczenie” dla sądu administracyjnego. Uważam, że decyzja wydana na mocy przepisu, którego konstytucyjność została potwierdzona w przewidzianym do tego trybie (art. 193 Konstytucji), zawsze jest jakościowo „inna” od – nawet tożsamej treściowo – decyzji, której podstawa prawna po jakimś czasie okazuje się jednak być niekonstytucyjna. Intencją WSA w Poznaniu było wykluczenie tej drugiej ewentualności.

Moim zdaniem, nie jest rolą Trybunału Konstytucyjnego antycypowanie treści orzeczenia sądu pytającego, jakie mogłoby zapaść po uzyskaniu wyroku Trybunału, ani też rozważanie, jaką ocenę przyjmie organ administracji w razie uchylania decyzji przez sąd oraz skierowania sprawy do ponownego rozpoznania. Nie podzielam twierdzenia Trybunału, że rozstrzygnięcie wątpliwości co do konstytucyjności art. 84 ust. 3 pkt 2 p.r.d. nie ma znaczenia dla sądu pytającego, ponieważ – w opinii Trybunału – w okolicznościach tej konkretnej sprawy starosta, nawet gdyby uzyskał do tego kompetencję, i tak nie odstąpiłby od wydania decyzji o cofnięciu diagnoście uprawnień, ani nie zdecydowałby się na nałożenie sankcji mniej dolegliwej. Po pierwsze, wcale nie jest dla mnie oczywiste, że właśnie tak postąpiłby organ administracji w razie orzeczenia o niekonstytucyjności art. 84 ust. 3 pkt 2 p.r.d. Kontrolowanej decyzji skarżący zarzuca właśnie to, że nałożono tak drastyczną sankcję mimo tego, że przez 15 lat wykonywał zawód diagnosty samochodowego w sposób wzorowy i skrupulatny zaś stwierdzona nieprawidłowość miała charakter jednorazowy. Po drugie, nie można – w mojej ocenie – z góry wykluczyć tego, że negatywny wyrok Trybunału spotka się z interwencją ustawodawczą, który postanowi o zredukowaniu stopnia dolegliwości i zmianie zasad nakładania sankcji. Po trzecie, nawet wydanie przez Trybunał wyroku pozytywnego stanowiłoby istotną wartość dla rozpoznającego konkretną sprawę sądu pytającego, który w uzasadnieniu pytania prawnego deklaruje i uzasadnia pogląd o niezgodności zaskarżonej regulacji z Konstytucją.

3. W cz. II pkt 4 uzasadnienia postanowienia o umorzeniu postępowania Trybunał zaznaczył, że „wskazany przez sąd pytający przedmiot kontroli ma utrwaloną wykładnię w bogatym i stosunkowo jednolitym pod tym względem orzecznictwie sądów administracyjnych”, z którego to orzecznictwa wynika konieczność niezwykle wnikliwego i starannego badania przez organy administracji każdej sprawy naruszenia przez diagnostów przepisów prawa oraz reguł wykonywania badań technicznych. Zdaniem Trybunału, sięgnięcie do tego orzecznictwa w kontekście sprawy zawisłej przed WSA w Poznaniu mogłoby znacząco pomóc w znalezieniu właściwego rozstrzygnięcia.

Uważam, że ten argument Trybunału przemawia wręcz za koniecznością rozpoznania pytania prawnego WSA w Poznaniu, a więc dowodzi funkcjonalności tego pytania. Sąd zabiegał o to, żeby uzyskać orzeczenie trybunalskie ostatecznie rozstrzygające, czy podstawa prawna kontrolowanej decyzji administracyjnej jest, czy też nie jest, zgodna z Konstytucją. Niezależnie od „bogatego i stosunkowo jednolitego” orzecznictwa sądów administracyjnych,

sąd pytający stanął na stanowisku (czemu dał wyraz w uzasadnieniu pytania prawnego), że sankcja przewidziana w art. 84 ust. 3 p.r.d. jest nadmierna i prowadzi do nadmiernej ingerencji w wolność wyboru i wykonywania zawodu. Przepis poddany kontroli ma brzmienie jednoznaczne i nie poddaje się wykładni umożliwiającej wywiedzenie z niego kompetencji starosty do odstąpienia od wymierzenia sankcji lub jej miarkowania, co stanowi problem konstytucyjny dostrzeżony przez sąd pytający. Taka wykładnia byłaby wykładnią *contra legem*. Sąd pytający sam zresztą sygnalizował w uzasadnieniu pytania prawnego niemożność usunięcia wątpliwości w drodze wykładni. Nie stanowi zatem rozwiązania podniesionego przez Sąd problemu konstytucyjnego konstatacja, że organy administracji powinny niezwykle wnikliwie i starannie badać przypadki deliktów administracyjnych diagnostów.