

COFNIĘCIE DIAGNOŚCIE UPRAWNIENI DO WYKONYWANIA BADAŃ TECHNICZNYCH JAKO TYP SANKCJI ADMINISTRACYJNEJ

MATEUSZ KACZOCHA

1. POJĘCIE I TYPY SANKCJI ADMINISTRACYJNEJ

Pojęcie sankcji nie jest przypisane wyłącznie do prawa karnego, na którego tle zaznacza swój byt tak wyraźnie, posługują się nim bowiem także inne gałęzie prawa, w tym prawo administracyjne¹. Zwrot „sankcja administracyjna” nie został jak dotąd zdefiniowany w polskim systemie prawnym. Stąd też definicji tego pojęcia należy poszukiwać w języku prawniczym. I tak, przez sankcję administracyjną rozumie się nakładane w drodze aktu stosowania prawa przez organ administracji publicznej wynikające ze stosunku administracyjnoprawnego ujemne (niekorzystne) skutki dla podmiotów prawa, które nie stosują się do obowiązków wynikających z norm prawnych lub aktów stosowania prawa². W innym ujęciu sankcja administracyjna wynika bezpośrednio z przepisów prawa i jest dolegliwością (określoną w normie sankcjonującej) za naruszenie normy (sankcjonowanej) tego prawa. Pojęcie dolegliwości ujmuje się jako zapowiedź zastosowania teźże dolegliwości (ujęcie formalne)³.

Niezależnie od powyższego można wskazać na kilka cech konstytutywnych sankcji administracyjnej, które godzą powołane wyżej definicje. Po pierwsze, sankcja administracyjna jest wymierzana przez organ administracji publicznej, w drodze indywidualnego aktu administracyjnego, w ramach procedury administracyjnej. Przyczyną jej wymierzenia jest popełnienie przez określony podmiot deliktu administracyjnego, czyli

¹ K. Kwaśnicka, *Z problematyki sankcji prawnej w prawie administracyjnym*, [w:] A. Błaś, K. Nowacki (red.), *Współczesne Europejskie Problemy Prawa Administracyjnego i Administracji Publicznej*, Wrocław 2005, s. 252.

² M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 73.

³ H. Nowicki, *Sankcje administracyjne*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *Prawo administracyjne materialne, System Prawa Administracyjnego t. 7*, Warszawa 2012, s. 635.

naruszenia norm prawnych prawa administracyjnego materialnego. Po drugie, w przeciwieństwie do sankcji penalnej, może być ona wymierzona zarówno osobie fizycznej, osobie prawnej, jak i jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej. Po trzecie, sankcja administracyjna pełni przede wszystkim funkcję prewencyjno-represyjną. Po czwarte, sądowa kontrola stosowania sankcji administracyjnych należy z reguły do sądów administracyjnych. Tylko wyjątkowo, w przypadkach wyraźnego umocowania ustawowego, kontrolę sprawują sądy powszechne, Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w stosunku do decyzji wydanych przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego oraz Sąd Okręgowy w Warszawie – sąd gospodarczy w stosunku do decyzji Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji⁴.

W doktrynie prawa administracyjnego nie wypracowano jednolitej typologii sankcji administracyjnych, co jest podyktowane przede wszystkim rozbieżnościami co do definicji pojęcia „sankcja administracyjna”, różnorodnością sankcji administracyjnych występujących w systemie prawa, jak i brakiem ogólnej ustawy regulującej zasady ich stosowania. Przyjmuje się między innymi, że sankcjami administracyjnymi są: kary pieniężne, cofnięcie (zezwolenia), cofnięcie innego uprawnienia lub jego wygaśnięcie, dodatkowe opłaty, sankcje karne wymierzane w trybie i na zasadach przepisów prawa o wykroczeniach (większość ustaw z zakresu materialnego prawa administracyjnego przewiduje takie sankcje mające zapewniać przestrzeganie norm ustawowych; mogą je także ustanawiać rady gmin i powiatów w drodze przepisów porządkowych – ten rodzaj sankcji jest zazwyczaj wyłączany z pojęcia sankcji administracyjnych *sensu stricto*)⁵. Wyłączenie sankcji karnych uregulowanych w prawie wykroczeń z pojęcia sankcji administracyjnych uzasadnione jest przede wszystkim odmiennymi zasadami stosowania tych sankcji (odpowiedzialność zagrożona sankcjami karnymi oparta jest na zasadzie zawinienia i jest ona zindywidualizowana, podczas gdy odpowiedzialność administracyjna zagrożona sankcjami administracyjnymi ma z reguły charakter obiektywny i nie jest zindywidualizowana).

Powyższy katalog rodzajów sankcji administracyjnych należałoby uzupełnić o sankcję w postaci nakazu konkretnego zachowania się (np. nakaz rozbioru budynku), który grozi podmiotowi działającemu z naruszeniem norm prawa administracyjnego⁶. Nakazy tego typu, pomimo, że pełnią głównie funkcję restytucyjną, są również pewną dolegliwością dla podmiotów, na które zostały nałożone.

Jak z powyższego wynika, jednym z typów sankcji administracyjnej jest cofnięcie uprawnienia (względnie jego ograniczenie). Chodzi tu zwłaszcza o uprawnienia do wykonywania określonej działalności, w tym gospodarczej, choć nie tylko (może to być np. uprawnienie do posiadania broni), a decyzje je przyznające noszą zwykle nazwę pozwoleń, zezwoleń, zgód, licencji czy koncesji⁷.

⁴ M. Stahl, *Władztwo administracyjne (państwowe) i sankcja administracyjna*, [w:] M. Stahl, B. Jaworska-Dębska, Z. Duniewska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo Administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady, w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013, s. 92.

⁵ *Ibidem*, s. 91.

⁶ J. Zimmermann, *Prawo Administracyjne*, Warszawa 2014, s. 58.

⁷ R. Giętkowski, *Odpowiedzialność Dyscyplinarna w Prawie Polskim*, Gdańsk 2013, s. 162.

Możliwość cofnięcia bądź ograniczenia uprawnienia jest sposobem reagowania organu administracji publicznej na problemy, które mogą się pojawić w fazie jego wykonywania przez dany podmiot⁸. Cofnięcie uprawnienia ma charakter sankcji administracyjnej wtedy, gdy organ administracji publicznej cofa je na skutek popełnienia przez podmiot określonego deliktu administracyjnego. Warto jednak podkreślić, że polskie ustawodawstwo przewiduje też sytuacje, kiedy organ jest upoważniony do cofnięcia uprawnienia, pomimo że podmiot, któremu ono przysługuje, nie dopuścił się bezprawia administracyjnego⁹. W takim przypadku cofnięcie uprawnienia nie powinno być rozpatrywane jako sankcja administracyjna, ponieważ przesłanką tego cofnięcia nie jest działanie niezgodne z normami prawa administracyjnego materialnego.

Cofnięcie uprawnienia może mieć charakter obligatoryjny, co oznacza, że w przypadku zaistnienia deliktu administracyjnego organ administracji publicznej cofa uprawnienie, niezależnie od okoliczności jego popełnienia, albo charakter fakultatywny – organ w ramach uznania administracyjnego na podstawie całokształtu okoliczności danej sprawy podejmuje decyzje o cofnięciu albo nie uprawnienia.

Ponadto cofnięcie uprawnienia może być sankcją pojedynczą albo sankcją kumulatywną – w tym drugim przypadku ustawodawca zazwyczaj przewiduje możliwość wymierzenia zamiast (obok) niego kary pieniężnej¹⁰.

2. COFNIĘCIE UPRAWNIENI DIAGNOSTY DO WYKONYWANIA BADAŃ TECHNICZNYCH

Sankcję administracyjną pojedynczą w postaci cofnięcia uprawnień przewiduje art. 84 ust. 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym¹¹, zgodnie z którym starosta cofa diagnoście uprawnienie do wykonywania badań technicznych, jeżeli w wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono:

- 1) przeprowadzenie przez diagnostę badania technicznego niezgodnie z określonym zakresem i sposobem wykonania;
- 2) wydanie przez diagnostę zaświadczenia niezgodnie ze stanem faktycznym lub przepisami;

⁸ K. Frączak, *Cofnięcie bądź ograniczenie uprawnienia jako sankcja administracyjna*, [w:] M. Stahl (red.), R. Lewicka, M. Lewicki, *Sankcje Administracyjne, Blaski i Cienie*, Warszawa 2011, s. 109.

⁹ Np. art. 108 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2015 r. poz. 618, z późn. zm.), zgodnie z którym wpis do rejestru podlega wykreśleniu w przypadku bezskutecznego upływu terminu podjęcia działalności wyznaczonego przez organ prowadzący rejestr, nie dłuższego niż 3 miesiące, jeżeli podmiot wykonujący działalność leczniczą w terminie 3 miesięcy od dnia wpisu do rejestru nie podjął działalności.

¹⁰ Np. art. 234 ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 157), w świetle którego w przypadku gdy podmiot, o którym mowa w art. 192 ust. 1, narusza przepisy prawa lub statut funduszu sekurytyzacyjnego, nie wypełnia warunków określonych w zezwoleniu lub przekracza zakres zezwolenia, lub wykonuje działalność z naruszeniem zasad uczciwego obrotu lub z naruszeniem interesów uczestników funduszu sekurytyzacyjnego, Komisja może w drodze decyzji:

- 1) cofnąć zezwolenie;
- 2) nałożyć karę pieniężną do wysokości 500.000 zł;
- 3) zastosować łącznie obie sankcje, o których mowa w pkt 1 i 2.

¹¹ Dz. U. z 2012 r. poz. 1137, z późn. zm.

- 3) dokonanie wpisu do dowodu rejestracyjnego pojazdu niezgodnie ze stanem faktycznym lub przepisami.

Wyliczenie przesłanek cofnięcia tego uprawnienia ma charakter enumeratywny, co oznacza, że inne, nawet bardzo podobne do ww. przesłanek, okoliczności nie mogą być podstawą do nałożenia przedmiotowej sankcji. Wynika to również z zasady legalizmu nakazującej organom władzy publicznej działać na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP).

W powyższym unormowaniu ustawodawca użył wyrażenia „starosta cofa”, które wskazuje, że sankcja administracyjna ma charakter obligatoryjny. Analogicznie, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 26 kwietnia 2012 r., sygn. III SA/Łd 214/12¹², stwierdził, że przepis prawa, który stanowi podstawę cofnięcia uprawnienia diagnoście ma charakter bezwzględnie obowiązujący, albowiem stwierdzenie uchybień określonych w tym przepisie zawsze skutkuje zastosowaniem określonych w nim sankcji.

Stwierdzenie zatem przez starostę, że doszło do popełnienia przez diagnostę któregoś z deliktów administracyjnych wymienionych w pkt 1–3, z reguły skutkuje wydaniem przez niego, w ramach postępowania administracyjnego, decyzji o cofnięciu uprawnień do wykonywania badań technicznych. Ustawodawca nie przewidział bowiem w ustawie – Prawo o ruchu drogowym możliwości odstąpienia od wymierzenia tej sankcji, a zgodnie z zasadą legalizmu starosta nie może takiej kompetencji domniemywać.

Od decyzji starosty stronie przysługuje możliwość wniesienia odwołania do określonego samorządowego kolegium odwoławczego za pośrednictwem starosty, który wydał decyzję, na zasadach, o których mowa w Kodeksie postępowania administracyjnego. Z kolei kontrola decyzji administracyjnych o cofnięciu diagnoście uprawnień należy do sądów administracyjnych, co zapewnia w pewnym zakresie realizację prawa do sądu. Kontrola ta jednak ogranicza możliwość merytorycznej oceny podstaw cofnięcia tych uprawnień. Co do zasady, w postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie jest bowiem możliwe przeprowadzenie postępowania dowodowego (por. art. 133 § 1¹³ ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁴), a rozstrzygnięcie o legalności zaskarżonej decyzji opiera się na materiale dowodowym zgromadzonym przed organem administracji, który wydał decyzję o nałożeniu sankcji¹⁵.

Obok sankcji administracyjnej w postaci cofnięcia określonych uprawnień, przepisy prawa przewidują niekiedy możliwość zastosowania w stosunku do podmiotu, któremu cofnięto uprawnienie, szczególnego rodzaju sankcji administracyjnej, polegającej na wprowadzeniu okresu karencyjnego, oznaczającego, iż przedsiębiorca może wystąpić

¹² orzeczenia.nsa.gov.pl.

¹³ Wyjątek w tym zakresie przewiduje art. 106 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zgodnie z którym sąd może z urzędu lub na wniosek stron przeprowadzić dowody uzupełniające z dokumentów, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie.

¹⁴ Dz. U. z 2012 r. poz. 270, z późn. zm.

¹⁵ M. Wyrzykowski, M. Ziólkowski, *Sankcje administracyjne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej, System Prawa Administracyjnego*, T. 2, Warszawa 2012, s. 374 i 375.

z wnioskiem o ponowne udzielenie uprawnienia dopiero po pewnym okresie¹⁶. Tego typu karencję przewiduje art. 84 ust. 4 ustawy – Prawo o ruchu drogowym, zgodnie z którym, w przypadku cofnięcia diagnoście uprawnienia do wykonywania badań technicznych, ponowne uprawnienie nie może być wydane wcześniej niż po upływie 5 lat od dnia, w którym decyzja o cofnięciu stała się ostateczna. Ta szczególna sankcja wynika *ex lege* i jest następstwem uprzedniego wydania decyzji o cofnięciu uprawnień diagnoście, która stała się ostateczna.

Na tle redakcji art. 84 ust. 3 ustawy – Prawo o ruchu drogowym można się zastanawiać, czy cofnięcie uprawnień diagnoście następuje także wtedy, gdy delikt administracyjny w nim określony został ujawniony, ale nie w wyniku przeprowadzonej kontroli. Kwestię tę rozstrzygnął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 września 2013 r., sygn. II GSK 779/12¹⁷, w którym wskazał m.in., że brak jest racjonalnych przesłanek do wykluczenia możliwości wszczęcia postępowania administracyjnego w przedmiocie cofnięcia uprawnień, w sytuacji gdy informacje o wydaniu przez diagnostę zaświadczenia albo dokonaniu wpisu niezgodnie ze stanem faktycznym lub przepisami zostały uzyskane podczas analizy akt w innej sprawie, czy też pochodzą od innych organów. Założenie, że nie można wszcząć postępowania o cofnięcie uprawnień diagnoście, który przy wykonywaniu czynności diagnostycznych godzi się na takie zagrożenia, tylko z tego powodu, iż nie ujawniono naruszającego prawo działania w toku kontroli przeprowadzonej u zatrudniającego go przedsiębiorcy, prowadzi do rażąco niesprawiedliwych i irracjonalnych konsekwencji.

Nie kwestionując racjonalności tego rozstrzygnięcia, dokonana poprzez NSA interpretacja jest wykładnią rozszerzającą i w dodatku niekorzystną dla sprawcy deliktu administracyjnego. Tymczasem z zasady legalizmu i z art. 2 Konstytucji RP można wyprowadzić zasadę, zgodnie z którą przepisy zawierające sankcje administracyjne powinny być interpretowane literalnie, a wykładnia rozszerzająca albo zwężająca może mieć jedynie miejsce, gdy przepis jest niejasny (wieloznaczny) i jest przy tym korzystna, względnie neutralna, dla sprawcy deliktu administracyjnego. Wykładnia powinna bowiem zmierzać do rozszerzenia gwarancji procesowych strony oraz zapewnić realizację zasady pogłębiania zaufania (art. 8 Kodeksu postępowania administracyjnego)¹⁸. Analogiczny wniosek można również wyciągnąć z treści uzasadnienia do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. II SA/Sz 553/10¹⁹, w której wskazano, że art. 84 ust. 3 ustawy – Prawo o ruchu drogowym jest przepisem o charakterze sankcyjnym i z tego powodu musi być stosowany ściśle. W przypadku, gdy w drodze decyzji administracyjnej dochodzi do pozbawienia określonego uprawnienia, wykładnia rozszerzająca przepisu prawa materialnego, stanowiącego podstawę podjęcia decyzji, nie może mieć miejsca.

Uwzględniając powyższe i zasadę pewności prawa art. 84 ust. 3 powinien zostać znowelizowany w kierunku wskazanym w przywołanym wyroku NSA.

¹⁶ Analogicznie T. Kocowski, *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Wrocław 2009, s. 365.

¹⁷ orzeczenia.nsa.gov.pl

¹⁸ B. Turno, *Leniency, Program łagodzenia kar pieniężnych w polskim prawie ochrony konkurencji*, LEX/el. 2013 r.

¹⁹ Lex nr 754824.

W razie wydania przez diagnostę zaświadczenia albo dokonania wpisu w dowodzie rejestracyjnym niezgodnie ze stanem faktycznym ponosi on również odpowiedzialność za przestępstwo z art. 271 Kodeksu karnego, gdyż nie ulega wątpliwości, że jest on osobą uprawnioną do wystawienia dokumentu²⁰. Taka kumulacja rodzajów odpowiedzialności (administracyjnej i karnej) może rodzić u niektórych wątpliwości co do zgodności takiego rozwiązania legislacyjnego z punktu widzenia zasady *ne bis in idem*, zgodnie z którą zakazane jest podwójne (wielokrotne) karanie (stosowanie środka represyjnego) tej samej osoby fizycznej za popełnienie tego samego czynu zabronionego²¹. Należy jednak stwierdzić, że w omawianym przypadku nie dochodzi do naruszenia tej zasady, ponieważ sankcja w postaci cofnięcia uprawnień pełni przede wszystkim funkcję prewencyjną i restytucyjną, natomiast główną funkcją sankcji penalnej z art. 271 k.k. jest funkcja represyjna. Podobne stanowisko zajął też Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24 stycznia 2013 r., sygn. II GSK 2040/11²², w którym stwierdził, że niezależnie od odpowiedzialności karnoprawnej, diagnosta co do zasady, ponosi odpowiedzialność administracyjnoprawną w postaci cofnięcia uprawnień.

Istotną kwestią w procesie stosowania sankcji administracyjnej w postaci cofnięcia diagnoście uprawnień do wykonywania badań technicznych jest zasada odpowiedzialności administracyjnej zagrożona tą sankcją. Powszechnie przyjmuje się, że odpowiedzialność administracyjna ma charakter obiektywny. Oznacza to, że organy administracji, stosując przepisy prawa administracyjnego nie relatywizują stwierdzonych uchybień pod kątem umyślności bądź nieumyślności działania strony postępowania administracyjnego. Kwestia winy w zachowaniu się strony tego postępowania nie ma znaczenia dla ustalenia stanu faktycznego i wydania decyzji administracyjnej²³.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy przyjąć, że odpowiedzialność administracyjna zagrożona sankcją administracyjną w postaci cofnięcia diagnoście uprawnień do wykonywania badań technicznych ma charakter obiektywny. W art. 84 ust. 3 ustawy – Prawo o ruchu drogowym brak jest bowiem sformułowań (takich jak: „wina”, „umyślnie”, czy „nieumyślnie”), które pozwalałyby wysnuć wniosek, że odpowiedzialność diagnosty jest ponoszona na zasadzie „zawinienia”. Ponadto delikt administracyjny, o którym mowa w tym unormowaniu, nie ma charakteru kwalifikowanego (np. brak jest wymogu, aby naruszenia prawa przez diagnostę miało być „rażące”). Wreszcie zauważyć trzeba, że ustawodawca nie odsyła w zakresie wymierzenia tej sankcji do odpowiedniego stosowania regulacji karnych, tak jak to czyni przy odpowiedzialności dyscyplinarnej (zawodowej).

Niemniej jednak odpowiedzialność administracyjna, o której mowa w art. 84 ust. 3, nie ma charakteru absolutnego. Wniosek taki wypływa przede wszystkim z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. W uzasadnieniu do wyroku z dnia 22 września

²⁰ R.A. Stefański, *Komentarz do art. 84 ustawy – Prawo o ruchu drogowym*, WKP 2008 r./Lex On line.

²¹ P. Wojciechowski, *Z problematyki odpowiedzialności administracyjnej i karnej w prawie żywnościowym*, „Przegląd Prawa Rolnego” Nr 1(8)/2011, s. 81.

²² orzeczenia.nsa.gov.pl; analogicznie też Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 17 stycznia 2014 r., sygn. III SA/ Łd 987/13, Lex nr 1498450.

²³ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 maja 2011 r., sygn. VI SA/Wa 371/11, orzeczenia.nsa.gov.pl; zob. też wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 czerwca 2006 r., sygn. I OSK 1000/05, cbo.nsa.gov.pl.

2009 r., sygn. akt SK 3/08²⁴, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że odpowiedzialność administracyjna nie ma charakteru absolutnego i podmiot naruszający przepisy prawa może uwolnić się od odpowiedzialności poprzez wykazanie, iż uczynił wszystko, czego można było od niego rozsądnie wymagać, by do naruszenia przepisów nie dopuścić²⁵. Ponadto za przyjęciem, iż odpowiedzialność administracyjna nie ma charakteru absolutnego (innymi słowy jest typu *strict liability*), przemawia zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasada ta opiera się na pewności prawa, czyli takim zespole cech przysługujących prawu, zapewniających jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie systemu (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2000 r., sygn. P. 3/00²⁶). Nie ulega przy tym wątpliwości, że przyjęcie koncepcji absolutnej odpowiedzialności administracyjnej jest nie do pogodzenia z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zauważyć wreszcie trzeba, że również w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, iż odpowiedzialność administracyjna, którą ponosi diagnosta, nie ma charakteru absolutnego. Dobrym przykładem jest tutaj wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 28 marca 2012 r., sygn. III SA/Wr 34/12²⁷, w którym wskazano m.in., że jakkolwiek art. 84 ust. 3 pkt 1 ustawy – Prawo o ruchu drogowym ma charakter wiążący, jednakże przepis ten nie zwalnia organów z obowiązku wnikliwego rozważenia wszelkich aspektów sprawy, w tym także oceny stopnia naruszenia prawa przez diagnostę oraz zasadności podanych przez stronę wyjaśnień co do powodów wystąpienia nieprawidłowości. Rolą organu administracji, a następnie ewentualnie także rolę sądu administracyjnego, jest bowiem każdorazowe dokonanie oceny, czy występujące w danej sprawie uchybienia mogą dawać podstawę do zastosowania powyższego przepisu²⁸. Inną egzemplifikacją może być tutaj wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 1 kwietnia 2014 r., sygn. III SA/Łd 1196/13²⁹, w którym wskazano, że w kontekście art. 84 ust. 3 pkt 2 ustawy – Prawo o ruchu drogowym, możliwość nałożenia sankcji w postaci cofnięcia uprawnienia do wykonywania badań technicznych, wymaga stwierdzenia ewidentnego naruszenia przepisu prawa, który reguluje czynności diagnosty podlegające ocenie w trakcie prowadzonej przez starostę kontroli³⁰.

²⁴ OTK-A 2009/8/125.

²⁵ Zob. też wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 lipca 2002 r., sygn. P 21/01, otk.trybunal.gov.pl.

²⁶ OTK ZU 5/2000/138.

²⁷ Lex nr 1139487.

²⁸ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 2008 r., sygn. II GSK 375/08, orzeczenia.nsa.goc.pl

²⁹ Lex nr 14584 26.

³⁰ Nie jest to jednak jednolite stanowisko, czego przykładem może być wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 marca 2013 r., sygn. II GSK 2427/11, w którym stwierdzono, że przepisy p.r.d. nie dopuszczają żadnego wyjątku, który wyłączałby wydanie decyzji w sprawie cofnięcia uprawnień diagnoście, w szczególności decyzja ta nie jest uzależniona od motywów, którymi kierował się diagnosta, naruszając art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 p.r.d., Lex nr 1340151. Stanowisko to trudno jednak

W konsekwencji, diagnosta może uwolnić się od odpowiedzialności administracyjnej, o której mowa w art. 84 ust. 3 ustawy – Prawo o ruchu drogowym, jeżeli wykaże, że uczynił wszystko, czego można było od niego rozsądnie oczekiwać, by do naruszenia przepisów nie dopuścić, a pomimo to doszło do powstania bezprawia administracyjnego. W praktyce może chodzić tutaj np. o działania osób trzecich. Jeżeli w ramach postępowania administracyjnego zostanie udowodnione, że któregoś z deliktów administracyjnych wymienionych w powołanych pkt 1–3 dopuściła się osoba trzecia, nie pozostająca w stosunku prawnym z diagnostą i działająca bez jego wiedzy, wówczas starosta nie powinien diagnoście cofać, w drodze decyzji, uprawnień, tylko umorzyć postępowanie administracyjne na podstawie art. 105 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Jak już wyżej zostało podniesione, cofnięcie uprawnień diagnosty jest sankcją prostą i zarazem bezwzględnie oznaczoną, co w praktyce oznacza, że dopuszczenie się przez diagnostę któregoś z powyższych deliktów administracyjnych skutkuje, co do zasady, cofnięciem jemu uprawnień, a przy tym bez znaczenia są wina, rozmiar i okoliczności popełnienia bezprawia administracyjnego. Podobnie Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12 kwietnia 2013 r., sygn. II GSK 60/12³¹, stwierdził, że przepis art. 84 ust. 3 pkt 1 ustawy – Prawo 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.

Rozwiązanie takie budzi wątpliwości z punktu widzenia zasady proporcjonalności, w świetle której stopień dolegliwości sankcji określonej w ustawie powinien odpowiadać wadze i istotności niedopełnienia obowiązku przewidzianego przez prawo, zgodnie z postulatem współmierności³². Sankcja administracyjna w postaci cofnięcia diagnoście uprawnień nie realizuje tego postulatu, gdyż za każdy delikt administracyjny, o którym mowa w art. 84 ust. 3 ustawy – Prawo o ruchu drogowym, ustawodawca nakazuje cofać uprawnienia diagnoście, niezależnie do wagi, czasu i okoliczności naruszenia prawa. Stąd też pożądana byłaby nowelizacja art. 84 ust. 3 ustawy – Prawo o ruchu drogowym, w celu wprowadzenia, obok sankcji w postaci cofnięcia uprawnień diagnoście, sankcji przewidującej np. zawieszenie tych uprawnień na określony czas albo ich ograniczenie. Takie rozwiązanie umożliwiłoby organom stosującym prawo (starostom, samorządowym kolegiom odwoławczym) wybór sankcji administracyjnej, która byłaby adekwatna i współmierna do stopnia naruszenia prawa.

Ważną kwestią z punktu widzenia stosowania sankcji w postaci cofnięcia diagnoście uprawnienia do wykonywania badań technicznych jest problematyka przedawnienia. Co istotne, ustawa – Prawo o ruchu drogowym nie przewiduje instytucji przedawnienia wymierzenia tej sankcji, a ponadto w tym aspekcie nie jest uprawnione stosowanie w drodze analogii regulacji karnych, gdyż sankcje penalne zasadniczo różnią się istotą i funkcjami od sankcji administracyjnych. Nie stosuje się tu również przepisów ustawy

zaakceptować ze względu na zasadę pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa i stanowionego przez nie prawa i zasadę proporcjonalności.

³¹ Lex nr 1337191.

³² A. Nałęcz, *Sankcje administracyjne w świetle Konstytucji RP*, [w:] M. Stah, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje Administracyjne...*, s. 643.

z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa³³, gdyż cofnięcie uprawnień nie mieści się w pojęciu niepodatkowej należności budżetu państwa. Prowadzi do konstatacji, że popełnienie przez diagnostę któregoś z deliktów administracyjnych, o którym mowa w art. 84 ust. 3 ustawy – Prawo o ruchu drogowym, skutkuje tym, że upływ czasu nie ma żadnego znaczenia dla ponoszenia przez niego odpowiedzialności administracyjnej. W tym zakresie odpowiedzialność administracyjną można uznać za surowszą od odpowiedzialności karnej. Warto przy tym podkreślić, że na potrzebę wprowadzenia instytucji przedawnienia sankcji administracyjnych do poszczególnych aktów normatywnych wskazuje Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy nr R (91) 1 z dnia 13 lutego 1991 r. w sprawie sankcji administracyjnych, nakazująca stosowanie tych sankcji w rozsądnym czasie.

3. PODSUMOWANIE

Cofnięcia diagnoście uprawnień do wykonywania badań technicznych jest sankcją administracyjną bezwzględnie oznaczoną i zarazem obligacyjną, a odpowiedzialność diagnosty w tym zakresie ma charakter obiektywny, ale nie absolutny. W praktyce oznacza to, że w przypadku stwierdzenia przez starostę, że doszło do popełnienia przez diagnostę któregoś z deliktów administracyjnych określonych w art. 84 ust. 3 ustawy – Prawo o ruchu drogowym, z reguły skutkuje wydaniem przez niego, w ramach postępowania administracyjnego, decyzji o cofnięciu uprawnień do wykonywania badań technicznych. Niemniej jednak, w wyjątkowych okolicznościach, diagnosta może się uwolnić od odpowiedzialności administracyjnej poprzez wykazanie, że uczynił wszystko, czego można było od niego rozsądnie oczekiwać, by do naruszenia przepisów nie dopuścić, a pomimo to doszło do powstania bezprawia administracyjnego.

Sankcja administracyjna polegająca na cofnięciu diagnoście uprawnień do wykonywania badań technicznych budzi wątpliwości z punktu widzenia zasady proporcjonalności, gdyż za każdy delikt administracyjny, o którym mowa w art. 84 ust. 3 ustawy – Prawo o ruchu drogowym, starosta zasadniczo cofa uprawnienia diagnoście, niezależnie do wagi, czasu i okoliczności naruszenia prawa. Z tych też względów pożądana byłaby nowelizacja tego przepisu, w celu wprowadzenia, obok sankcji w postaci cofnięcia uprawnień diagnoście, sankcji przewidującej np. zawieszenie tych uprawnień na określony czas albo ich ograniczenie, co umożliwiłoby organom stosującym prawo bardziej adekwatne i współmierne dopasowanie sankcji administracyjnej do charakteru i wagi naruszenia przepisów prawa. W nowelizacji zasadne byłoby również wprowadzenie instytucji przedawnienia nałożenia tej sankcji administracyjnej, co byłoby zgodne z zasadą pewności prawa i realizowałoby także zalecenia Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy nr R (91) 1 z dnia 13 lutego 1991 r. w sprawie sankcji administracyjnych.

³³ Dz. U. z 2015 r. poz. 613, z późn. zm.

BIBLIOGRAFIA

- Frączak K., *Cofnięcie bądź ograniczenie uprawnienia jako sankcja administracyjna*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje Administracyjne, Blaski i Cienie*, Warszawa 2011.
- Giętkowski R., *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim*, Gdańsk 2013.
- Kocowski T., *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Wrocław 2009.
- Kwaśnicka K., *Z problematyki sankcji prawnej w prawie administracyjnym*, [w:] A. Błaś, K. Nowacki (red.), *Współczesne Europejskie Problemy Prawa Administracyjnego i Administracji Publicznej*, Wrocław 2005.
- Nałęcz A., *Sankcje administracyjne w świetle Konstytucji RP*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje Administracyjne. Blaski i Cienie*, Warszawa 2011.
- Nowicki H., *Sankcje administracyjne*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *Prawo administracyjne materialne*, System Prawa Administracyjnego t. 7, Warszawa 2012.
- Stahl M., *Władztwo administracyjne (państwowe) i sankcja administracyjna*, [w:] M. Stahl, B. Jaworska-Dębska, Z. Duniewska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo Administracyjne. Pojęcia, Instytucje, Zasady, w Teorii i Orzecznictwie*, Warszawa 2013.
- Stefański R.A., *Komentarz do ustawy – Prawo o ruchu drogowym*, WKP 2008 r./Lex On line.
- Turno B., *Leniency. Program łagodzenia kar pieniężnych w polskim prawie ochrony konkurencji*, LEX/el. 2013.
- Wincenciak M., *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008.
- Wojciechowski P., *Z problematyki odpowiedzialności administracyjnej i karnej w prawie żywnościowym*, „Przegląd Prawa Rolnego” Nr 1(8)/2011.
- Wyrzykowski M., Ziółkowski M., *Sankcje administracyjne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, System Prawa Administracyjnego t. 2, Warszawa 2012.
- Zimmermann J., *Prawo Administracyjne*, Warszawa 2014.

COFNIĘCIE DIAGNOŚCIE UPRAWNIENI DO WYKONYWANIA BADAŃ
TECHNICZNYCH JAKO TYP SANKCJI ADMINISTRACYJNEJ

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie instytucji cofnięcia diagnoście uprawnień do wykonywania badań technicznych jako typu sankcji administracyjnej. Na początku opracowania scharakteryzowano pojęcie sankcji administracyjnej i jej rodzajów. Następnie dokonano charakterystyki cofnięcia diagnoście uprawnień do wykonywania badań technicznych jako sankcji administracyjnej polegającej na cofnięciu uprawnień. W publikacji przedstawiono też zagadnienia związane ze stosowaniem tej sankcji takie jak: jej przedawnienie, zasada odpowiedzialności administracyjnej zagrożona tą sankcją, czy też kumulacja tej odpowiedzialności z sankcją karną z art. 271 Kodeksu karnego.

Słowa kluczowe: *sankcja administracyjna, odpowiedzialność administracyjna, funkcja prewencyjna, cofnięcie uprawnień*

REVOCATION OF A LICENCE TO CARRY OUT TECHNICAL EXAMINATION OF VEHICLES AS A TYPE OF AN ADMINISTRATIVE SANCTION

Summary

The article aims to present the institution of revocation of a licence to carry out technical examination of vehicles as a type of an administrative sanction. At first, the author characterises the concept of an administrative sanction and its types. Next, he characterises the revocation of a licence to carry out technical examination of vehicles as an administrative sanction. The article also presents such issues connected with the use of the sanction as: its limitation, the principle of administrative responsibility that carries that sanction or the accumulation of responsibility that carries a penal sanction under Article 271 of the Criminal Code.

Key words: administrative sanction, administrative responsibility, preventive function, revocation of a license