

II GSK 1378/18 - Wyrok

Data orzeczenia	2021-07-23
Data wpływu	2018-07-19
Sąd	Naczelny Sąd Administracyjny
Sędziowie	Izabella Janson Maria Jagielska /przewodniczący/ Wojciech Kręcisz /sprawozdawca/
Symbol z opisem	6038 Inne uprawnienia do wykonywania czynności i zajęć w sprawach objętych symbolem 603
Hasła tematyczne	Ruch drogowy Uprawnienia do wykonywania zawodu
Sygn. powiązane	II SA/Rz 1358/17 https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/51189F69E4
Skarżony organ	Samorządowe Kolegium Odwoławcze
Treść wyniku	Uchylono zaskarżony wyrok oraz decyzję I i II instancji
Powołane przepisy	Dz.U. 2017 nr 0 poz 128; art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2; Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący Sędzia NSA Maria Jagielska Sędzia NSA Wojciech Kręcisz (spr.) Sędzia del. WSA Izabella Janson po rozpoznaniu w dniu 23 lipca 2021 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Gospodarczej skargi kasacyjnej L.P. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 28 lutego 2018 r. sygn. akt II SA/Rz 1358/17 w sprawie ze skargi L.P. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krośnie z dnia [...] października 2017 r. nr [...] w przedmiocie cofnięcia uprawnień diagnosty do wykonywania badań technicznych pojazdów 1. uchyla zaskarżony wyrok; 2. uchyla zaskarżoną decyzję i poprzedzającą ją decyzję Starosty S. z dnia [...] sierpnia 2017 r. nr [...]; 3. zasądza od Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krośnie na rzecz L.P. 777 (słownie: siedemset siedemdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie wyrokiem z dnia 28 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Rz 1358/17 oddalił skargę L.P. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krośnie z dnia [...] października 2017 r. nr [...] w przedmiocie cofnięcia uprawnień diagnosty do wykonywania badań technicznych pojazdów.

W uzasadnieniu wyroku Sąd I instancji przedstawił na wstępie stan faktyczny sprawy, z którego wynikało, że w dniu 14 lutego 2017 r. inspektorzy Transportowego Dozoru Technicznego przeprowadzili doraźne badanie kontrolne cysterny ciśnieniowej opróżnianej lub napełnianej ciśnieniem wyższym, niż 0,5 bara w ruchu drogowym, zamontowanej na naczepie [...], nr rej. pojazdu [...]. Analiza przedłożonych do kontroli dokumentów wykazała, że badanie techniczne pojazdu odbyło się 15 września 2016 r. na stacji kontroli pojazdów należącej do [...], a badania przeprowadził diagnosta - skarżący. Mimo braku decyzji dopuszczającej cysternę do eksploatacji badanie techniczne zostało zakończone wynikiem pozytywnym. Dyrektor Transportowego Dozoru Technicznego w dniu [...] lutego 2017 r. wydał decyzję o wstrzymaniu eksploatacji ww. cysterny i nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami w dniu 20 marca 2017 r. przeprowadzono kontrolę na ww. stacji kontroli pojazdów, stwierdzając w zakresie badań technicznych przeprowadzonych przez diagnostę - skarżącego również następujące uchybienia:

- w zaświadczeniu nr [...] o przeprowadzonym w dniu 17 maja 2016 r. badaniu technicznym pojazdu m-ki [...] nr rej. [...], wyposażonym w instalację gazową, brak jest daty i numeru

protokołu badania oraz decyzji dopuszczającej urządzenie do eksploatacji wydanej przez właściwy organ dozoru technicznego;

- w zaświadczeniu nr [...] po przeprowadzonym w dniu 4 czerwca 2016 r. okresowym badaniu technicznym motoroweru m-ki [...], nr rej. [...], diagnosta - skarżący nie odnotował odczytu licznika przebiegu pojazdu w momencie badania.

Wobec powyższego Starosta S. decyzją z [...] sierpnia 2017 r. nr [...] na podstawie art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 128 ze zm.) cofnął skarżącemu uprawnienia diagnosty samochodowego nr [...].

W wyniku odwołania skarżącego Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krośnie zaskarżoną decyzją [...] października 2017 r. utrzymało w mocy decyzję organu I instancji. W uzasadnieniu organ odwoławczy stwierdził, że diagnosta samochodowy winien legitymować się odpowiednim wykształceniem technicznym i wiedzą, pozwalającą mu prawidłowo określić rodzaj pojazdu, który podlega badaniu technicznemu oraz warunki techniczne i prawne, które pojazd musi spełniać, aby uzyskać pozytywny wynik badania technicznego. Brak tabliczki informującej o objęciu danego pojazdu dozorem technicznym, nieposiadanie przez kierowcę dokumentacji potwierdzającej objęcie pojazdu dozorem technicznym, czy też trudności komunikacyjne z kierowcą słabo władającym językiem polskim, nie zwalniają diagnosty samochodowego od obowiązku właściwej identyfikacji pojazdu i podejścia z pełną starannością do wykonywania swoich obowiązków. Kolegium wskazało na brak możliwości miarkowania sankcji administracyjnej w przypadku dopuszczenia się przez diagnostę uchybienia określonego art. 84 ust. 3 ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz na prawidłowość wydania decyzji przez organ I instancji wobec trzykrotnego niedopełnienia przez skarżącego obowiązków diagnosty samochodowego.

W skardze na powyższą decyzję skarżący zarzucił naruszenie:

- art. 6, art. 7, art. 77 § 1, art. 75 § 1, art. 84 § 1, art. 136 § 1, art. 140 k.p.a. poprzez brak wszechstronnego wyjaśnienia sprawy, brak odniesienia się do zarzutów i twierdzeń odwołania, brak rozpoznania sprawy na nowo, naruszenie zasady ważenia interesu społecznego i słusznego interesu obywatela;

- art. 84 ust. 3 w zw. z art. 81 ust. 12 ustawy – Prawo o ruchu drogowym w zw. z art. 14 ustawy o dozorcze technicznym w zw. z art. 5 ust. 1 i ust. 2 tej ustawy w zw. z § 1 ust. 1 lit. g) rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2012 r. w zw. z § 1 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Transportu z dnia 20 października 2006 r. i uznanie, że przebadana przez skarżącego cysterna, była objęta dozorem technicznym;

- § 6 ust. 7 rozporządzenia z 26 czerwca 2012 r. w zw. z art. 81 ust. 12 ustawy – Prawo o ruchu drogowym w części określającej krąg pojazdów objętych zakresem ww. przepisów i wliczenie do niego pojazdów bez urządzenia ciśnieniowego zamontowanego w momencie zgłoszenia się na badanie;

- art. 2 Konstytucji RP poprzez nieproporcjonalność orzeczenia do stanu faktycznego;

- art. 138 k.p.a. poprzez utrzymanie w mocy decyzji organu I instancji mimo podstaw do jej uchylenia.

W odpowiedzi na skargę Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krośnie wniosło o jej oddalenie podtrzymując stanowisko w sprawie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie oddalając skargę na powyższą decyzję na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm., zwanej dalej: p.p.s.a.) podkreślił, że przepis art. 84 ust. 3 ustawy – Prawo o ruchu drogowym, stanowiący materialnoprawną podstawę zaskarżonej decyzji jest przepisem o charakterze sankcyjnym, co oznacza konieczność ścisłej jego interpretacji. Wprowadzona w nim sankcja ma charakter bezwzględny, wobec czego stwierdzenie określonych uchybień skutkuje jej zastosowaniem i nie jest zależne od uznania organu w tym zakresie. Przepis ten co do zasady nie daje zatem możliwości "miarkowania" odpowiedzialności diagnosty w zależności o ciężaru stwierdzonych naruszeń oraz ich znaczenia dla zapewnienia bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Samo zaś ustalenie okoliczności, które mogłyby wskazywać na wystąpienie przesłanek ujętych w tym przepisie, nie zwalnia organów administracji publicznej od indywidualnej oceny takich okoliczności w każdej konkretnej sprawie, co powinno następować z uwzględnieniem regulacji art. 7, art. 77 § 1, art. 79 i art. 80 k.p.a.

Sąd I instancji podkreślił, że w tej sprawie podstawą cofnięcia uprawnień diagnosty do wykonywania badań technicznych był protokół kontroli z 20 marca 2017 r., na podstawie którego organ administracji stwierdził, nieprawidłowości przy wykonywaniu przez skarżącego badań technicznych trzech pojazdów: naczepy ciężarowej [...] nr rej. [...], [...] nr rej. [...] i [...], nr rej. [...].

Sąd I instancji stwierdził, że z przepisów art. 81 ust. 12 ustawy – Prawo o ruchu drogowym w zw. z § 6 ust. 7 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 26 czerwca 2012 r. w sprawie zakresu i sposobu przeprowadzania badań technicznych pojazdów oraz wzorów dokumentów stosowanych przy tych badaniach (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 776) wynika, zakres obowiązków diagnosty. Badanie techniczne pojazdu z zamontowanym urządzeniem technicznym podlegającym dozorowi technicznemu diagnosta może przeprowadzić dopiero po przedstawieniu dokumentu wydanego przez właściwy organ dozoru technicznego, stwierdzającego sprawność urządzenia technicznego. Przeprowadzając wówczas takie badanie ma obowiązek zamieścić w rejestrze informacje o dopuszczeniu urządzenia technicznego do eksploatacji, podając numer i datę wystawienia protokołu oraz decyzji dopuszczającej urządzenie do eksploatacji wydanej przez właściwy organ dozoru technicznego. Bez przedstawienia decyzji stwierdzającej sprawność urządzenia technicznego objętego dozorem skarżący nie powinien być przeprowadzać badania technicznego i wydać pozytywnego zaświadczenia o jego przeprowadzeniu oraz dokonać wpisu w dowodzie rejestracyjnym.

Sąd I instancji podkreślił, że z protokołu z 14 lutego 2017 r. z przeprowadzonego przez Inspektorów Transportowego Dozoru Technicznego badania doraźnego pojazdu nr rej. [...] z zamontowanym zbiornikiem cysterny drogowej, wynika brak decyzji zezwalającej na eksploatację tego urządzenia technicznego, wydanej w trybie art. 14 ust. 4 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o dozorcze technicznym (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1040). Pomimo braku takiej decyzji, cysterna będąca cysterną ciśnieniową podlegającą dozorowi technicznemu, w dniu 15 września 2016 r. przeszła pozytywnie badania techniczne. Powyższe uchybienie potwierdzone zostało w toku kontroli przeprowadzonej dnia 20 marca 2017 r.

Sąd I instancji odnosząc się do zarzutów skarżącego, że organ nie uwzględnił, że w momencie zgłoszenia na badanie ww. cysterna nie miała zamontowanego urządzenia ciśnieniowego podzielił stanowisko organu, że cysterna ta podlega dozorowi technicznemu – co wynika z § 1 ust. 1 pkt 1 lit. g rozporządzenia Rady Ministrów z 7 grudnia 2012 r. w sprawie rodzajów urządzeń technicznych podlegających dozorowi technicznemu (Dz. U. z 2012 r., poz. 1468). Uwzględniając wymóg trwałego połączenia urządzenia ciśnieniowego z podwoziem drogowym stanowiące nieodłączną część ramy (§ 1 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Transportu z 20

października 2006 r. w sprawie warunków technicznych dozoru technicznego w zakresie projektowania, wytwarzania, eksploatacji, naprawy i modernizacji specjalistycznych urządzeń ciśnieniowych (tekst jedn. Dz. U z 2014 r., poz. 1465) organ trafnie stwierdził, że pojazd i zbiornik ciśnieniowy poddany kontroli doraźnej w dniu 14 lutego 2017 r. to ten sam, co poddany kontroli okresowej w dniu 15 września 2016 r. Skoro badany przez diagnostę pojazd (cysterna) podlegała dozorowi technicznemu, to w takim wypadku diagnosta prowadzący badanie techniczne mógł je przeprowadzić, ale po przedstawieniu dokumentu wydanego przez właściwy organ dozoru technicznego. W okolicznościach sprawy, w chwili badania diagnosta takiego dokumentu nie posiadał.

Sąd I instancji podkreślił, że z treści art. 84 ustawy – Prawo o ruchu drogowym wynika, iż ustawodawca przywiązuje duże znaczenie do kwalifikacji i profesjonalizmu diagnosty uznając, iż w dużej mierze to od jego umiejętności i rzetelności zależy stan techniczny pojazdów znajdujących się w ruchu drogowym, a tym samym również i istotny aspekt bezpieczeństwa ruchu drogowego odnoszony do stanu technicznego dopuszczonych do ruchu i uczestniczących w nim pojazdów. Dlatego też diagności są podmiotami wyłącznie upoważnionymi do wykonywania badań technicznych pojazdów z czym wiąże się wynikający z przepisów ustawy - Prawo o ruchu drogowym wymóg posiadania wykształcenia technicznego i praktyki oraz odbycia szkolenia zakończonego egzaminem z wynikiem pozytywnym. Regulacjom normującym zdobywanie uprawnień diagnosty towarzyszą zawarte w art. 84 ust. 3 ustawy - Prawo o ruchu drogowym restrykcyjne zasady odpowiedzialności tej grupy zawodowej.

W konkluzji Sąd I instancji stwierdził, że organy prawidłowo oceniły postępowanie skarżącego jako naruszające obowiązek wynikający z art. 81 ust. 12 ustawy – Prawo o ruchu drogowym, a trzykrotne niedopełnienie obowiązków diagnosty samochodowego spowodowało w konsekwencji sankcję z art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 tej ustawy. Podjęły w ramach przeprowadzonego postępowania wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy i na podstawie zebranego w wyczerpujący sposób materiału dowodowego dokonały prawidłowej jego oceny i wydały prawidłowe rozstrzygnięcia, zapewniając przed ich wydaniem prawo do czynnego udziału w postępowaniu. Zdaniem Sądu, nie doszło w kontrolowanym postępowaniu do zarzucanych naruszeń przepisów postępowania dowodowego – art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a., a stan faktyczny sprawy został ustalony zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej. Organy nie także naruszyły także art. 107 § 3 k.p.a. - uzasadnienie zaskarżonej decyzji odpowiada wymogom powyższego przepisu. Kwestia zgodności z Konstytucją RP przepisu art. 84 ust. 3 ustawy - Prawo o ruchu drogowym była już przedmiotem analizy w orzecznictwie sądowym, w którym podkreśla się, że przepis ten nie narusza konstytucyjnej zasady proporcjonalności. Dlatego skarga podlegała oddaleniu.

W skardze kasacyjnej skarżący zaskarżył powyższy wyrok w całości, wnosząc o jego uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji i zasądzenie kosztów postępowania. Wniósł także o wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem czy art. 84 ust. 3 pkt 1 i 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 zgodny z art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji (art. 193 Konstytucji RP).

Zaskarżonemu wyrokowi skarżący zarzucił naruszenie:

1) art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) p.p.s.a. w zw. z art. 6, art. 7, art. 8, art. 77 § 1, art. 75 § 1 i art. 84 § 1 oraz art. 136 § 1 i art. 140 k.p.a., poprzez nieuzasadnione pominięcie przez Sąd braku wszechstronnego wyjaśnienia sprawy przez organ administracji publicznej, polegającego przede wszystkim na nieodniesieniu się do zarzutów i twierdzeń odwołania i nierozpoznaniu

sprawy na nowo, prowadzące w konsekwencji do ustaleń nieznajdujących oparcia w dowodach zgromadzonych w sprawie - w tym poprzez uznanie, iż zostały spełnione przesłanki do wydania decyzji o cofnięciu uprawnień - a także poprzez naruszenie zasady ważenia interesu społecznego i słusznego interesu obywatela;

2) art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) p.p.s.a. w zw. z art. 84 ust. 3 ustawy - Prawo o ruchu drogowym w zw. z art. 81 ust. 12 tej ustawy w zw. z art. 14 ustawy o dozorcze technicznym w zw. z art. 5 ust. 1 i ust. 2 tej ustawy w związku z § 1 ust. 1 lit. g) rozporządzenia Rady Ministrów z 7 grudnia 2012 r. w sprawie rodzajów urządzeń technicznych podlegających dozorowi technicznemu w zw. z § 1 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Transportu z 20 października 2006 r. w sprawie warunków technicznych dozoru technicznego w zakresie projektowania, wytwarzania, eksploatacji, naprawy i modernizacji specjalistycznych urządzeń ciśnieniowych i uznaniu przez Sąd, iż prawidłowym było ustalenie na etapie administracyjnym, że przebadana przez skarżącego cysterna, której dotyczyło przedmiotowe postępowanie, była objęta dozorem technicznym, czyli zaakceptowaniu błędnego zastosowania wskazanych przepisów i uznania, że zachodzą przesłanki do wydania decyzji o cofnięciu uprawnień diagnosty samochodowego;

3) art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) p.p.s.a. w zw. z § 6 ust. 7 rozporządzenia 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 w zw. z art. 81 ust. 12 ustawy - Prawo o ruchu drogowym w części określającej krąg pojazdów objętych oddziaływaniem tych przepisów i zaliczeniem do niego pojazdów bez urządzenia ciśnieniowego zamontowanego w momencie zgłoszenia się na badanie, co doprowadziło do nieusprawiedliwionego przyjęcia naruszenia przez skarżącego tychże przepisów;

4) art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) p.p.s.a. w związku z art. 138 k.p.a. polegające na niewyeliminowaniu z obrotu prawnego decyzji odwoławczej, którą utrzymano w mocy rozstrzygnięcie I instancji chociaż zachodziły okoliczności do jego uchylecia i skierowania sprawy do ponownego rozpoznania;

5) art. 2 Konstytucji RP poprzez nieproporcjonalność orzeczenia do stanu faktycznego.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej skarżący przedstawił argumenty na poparcie podniesionych zarzutów.

SKO w Krośnie nie skorzystało z prawa wniesienia odpowiedzi na skargę kasacyjną.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Na wstępie należy wyjaśnić, że wniesiona w tej sprawie skarga kasacyjna została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów na podstawie art. 15zsz4 ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r., poz. 1842). Sąd w obecnym składzie podzielił stanowisko przedstawione w uzasadnieniu uchwał składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 listopada 2020 r. sygn. akt II OPS 6/19 i II OPS 1/20, zgodnie z którym powyższy przepis należy traktować jako "szczególny" w rozumieniu art. 10 i art. 90 § 1 p.p.s.a. Prawo do publicznej rozprawy nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniu, w tym także ze względu na treść art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, w którym jest mowa o ograniczeniach w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, gdy jest to unormowane w ustawie oraz tylko wtedy, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie m. in. dla ochrony zdrowia. Nie ulega wątpliwości, że celem stosowania konstrukcji

przewidzianych przepisami ustawy z 2 marca 2020 r. jest m.in. ochrona życia i zdrowia ludzkiego w związku z zapobieganiem i zwalczaniem COVID-19, a w obecnym stanie faktycznym istnieją takie okoliczności, które w stanie pandemii w pełni nakazują uwzględnianie rozwiązań powyższej ustawy w praktyce działania organów wymiaru sprawiedliwości.

Skarga kasacyjna jest zasadna i zasługuje na uwzględnienie.

Na wstępie przypomnienia wymaga, że zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania, a mianowicie sytuacje enumeratywnie wymienione w § 2 tego przepisu. Skargę kasacyjną, w granicach której operuje Naczelny Sąd Administracyjny, zgodnie z art. 174 p.p.s.a., można oprzeć na podstawie naruszenia prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie oraz na podstawie naruszenia przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Zmiana lub rozszerzenie podstaw kasacyjnych ograniczone jest natomiast, określonym w art. 177 § 1 p.p.s.a. terminem do wniesienia skargi kasacyjnej. Rozwiązaniu temu towarzyszy równoległe uprawnienie strony postępowania do przytoczenia nowego uzasadnienia podstaw kasacyjnych sformułowanych w skardze. Wywołane skargą kasacyjną postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym podlega więc zasadzie dyspozycyjności i nie polega na ponownym rozpoznaniu sprawy w jej całokształcie, lecz ogranicza się do rozpatrzenia poszczególnych zarzutów przedstawionych w skardze kasacyjnej w ramach wskazanych podstaw kasacyjnych. Istotą tego postępowania jest bowiem weryfikacja zgodności z prawem orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego oraz postępowania, które doprowadziło do jego wydania.

Z zarzutów skargi kasacyjnej wynika, że spór prawny w rozpatrywanej sprawie dotyczy oceny prawidłowości stanowiska Sądu I instancji, który kontrolując zgodność z prawem decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krośnie w przedmiocie cofnięcia uprawnień diagnosty samochodowego stwierdził, że decyzja ta nie jest niezgodna z prawem. Z uzasadnienia zaskarżonego wyroku wynika, że przeprowadzone przez organ administracji ustalenia faktyczne – wobec ich prawidłowości – uzasadniały po pierwsze, przyjęcie ich za podstawę wyrokowania w rozpatrywanej sprawie, a po drugie zaakceptowanie dokonanej na ich podstawie oceny, że strona skarżąca – jako diagnosta – przeprowadziła badanie techniczne naczepy ciężarowej [...] pojazdu o nr rej. pojazdu [...] niezgodnie z określonym zakresem i sposobem wykonania, zaś zaświadczenia z badań technicznych motoroweru [...] nr rej. [...] oraz samochodu marki [...] nr rej. [...] wydała niezgodnie ze stanem faktycznym lub przepisami, co aktualizowało określone przepisem art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy – Prawo o ruchu drogowym przesłanki podjęcia decyzji o cofnięciu stronie uprawnień do wykonywania badań technicznych.

Skarga kasacyjna, której zarzuty wyznaczają, zgodnie z zasadą dyspozycyjności, granice kontroli zgodności z prawem zaskarżonego wyroku uzasadnia twierdzenie, że rezultat tej kontroli powinien wyrazić się w krytycznej ocenie wyroku Sądu I instancji, której konsekwencją powinno być jego uchylenie.

Ocena zarzutów kasacyjnych – w szczególności zaś zarzutów z pkt 1 – 4 petitum skargi kasacyjnej, których istota wyraża się w podważeniu prawidłowości ustaleń faktycznych przyjętych za podstawę wyrokowania w sprawie, a w konsekwencji, zwłaszcza wobec zarzutu braku zupełności tychże ustaleń w zakresie odnoszącym się do przebiegu oraz wyniku badania technicznego naczepy ciężarowej [...] pojazdu o nr rej. pojazdu [...], w podważaniu prawidłowości ich subsumpcji pod przepis art. 81 ust. 12 ustawy – Prawo o ruchu drogowym w związku z § 1 pkt 1 lit. g) rozporządzenia z dnia 7 grudnia 2012 r. w sprawie rodzajów urządzeń technicznych podlegających dozorowi technicznemu oraz § 1 ust. 2 pkt 2

rozporządzenia z dnia 20 października 2006 r. w sprawie warunków technicznych dozoru technicznego w zakresie projektowania, wytwarzania, eksploatacji, naprawy i modernizacji specjalistycznych urządzeń ciśnieniowych i § 6 ust. 7 rozporządzenia z dnia 26 czerwca 2012 r. w sprawie zakresu i sposobu przeprowadzania badań technicznych pojazdów oraz wzorów stosowanych przy tych badaniach w związku z art. 84 ust. 3 przywołanej ustawy – wymaga w punkcie wyjścia przypomnienia, a zarazem podkreślenia znaczenie potrzeby nakazu ściślejszej wykładni art. 84 ust. 3 wskazanej ustawy oraz wnikliwej oceny ziszczenia się przesłanek jego stosowania w relacji do stanu faktycznego przyjętego za podstawę wyrokowania w sprawie, co motywowane jest sankcyjnym charakterem tego przepisu prawa, a co za tym idzie również jego celem, o czym mowa jeszcze dalej. Co więcej, za uzasadnione należy również uznać twierdzenie, że wykonywaniu kompetencji polegającej na nakładaniu dolegliwości w postaci sankcji prawnej – w rozpatrywanej sprawie sankcji administracyjnej polegającej na cofnięciu uprawnień diagnosty – nie może towarzyszyć, a trzeba uznać za aksjomat, żadna dowolność, czy też arbitralność, co w konsekwencji czyni uzasadnionym oczekiwanie, że w postępowaniu w sprawie jej nałożenia organ administracji publicznej jest zobowiązany do jednoznacznego ustalenia oraz wykazania zaktualizowania się wszystkich przesłanek jej nałożenia, tak faktycznych, jak i prawnych, co stanowi warunek konieczny uznania tego działania za zgodne z prawem.

Jeżeli prawną podstawę wydania zaskarżonej decyzji stanowił art. 84 ust. 3 ustawy – Prawo o ruchu drogowym, z którego wynika, że starosta, jako organ uprawniony do sprawowania funkcji nadzorczych, cofa (ma obowiązek cofnąć) diagnoście uprawnienie do wykonywania badań technicznych, jeżeli w wyniku przeprowadzonej kontroli, o której mowa w art. 83 ust. 6 ustawy – Prawo o ruchu drogowym, stwierdzono przeprowadzenie przez diagnostę badania technicznego niezgodnie z określonym zakresem i sposobem wykonania (pkt 1) lub wydanie przez diagnostę zaświadczenia albo dokonanie wpisu do dowodu rejestracyjnego pojazdu niezgodnie ze stanem faktycznym lub przepisami (pkt 2), to za uzasadniony trzeba uznać wniosek, że jako przepis prawa materialnego wyznaczał on i determinował zarazem przedmiot postępowania w rozpatrywanej sprawie. Oczywiście jest więc tym samym, że wyznaczał on zakres postępowania wyjaśniającego w sprawie oraz zbiór prawnie relewantnych i podlegających ustaleniu w tym postępowaniu faktów, które były konieczne do załatwienia sprawy.

Według Naczelnego Sądu Administracyjnego, na gruncie przywołanych powyżej zarzutów kasacyjnych, których komplementarny charakter uzasadnia, aby rozpoznać je łącznie, strona skarżąca nie bez uzasadnionych racji podnosi, że przyjęte za podstawę wyrokowania w sprawie ustalenia faktyczne odnoszące się do przebiegu oraz wyniku badania technicznego naczepy ciężarowej [...] pojazdu o nr rej. pojazdu [...], wobec braku ich zupełności nie były prawidłowe, co w konsekwencji świadczy również o braku prawidłowości zastosowania w rozpatrywanej sprawie sankcjonowanych oraz sankcjonujących przepisów prawa, a mianowicie przywołanych powyżej przepisów ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz przepisów rozporządzeń wykonawczych.

W odniesieniu do kwestii badania technicznego naczepy ciężarowej [...] pojazdu o nr rej. pojazdu [...], za uzasadnione należy uznać stanowisko strony skarżącej, że z punktu widzenia oceny odnośnie do zaktualizowania się przesłanek przypisania stronie zachowania, o którym mowa w art. 84 ust. 3 pkt 1 ustawy – Prawo o ruchu drogowym, za niewystarczające należało uznać poprzestanie przez organ administracji publicznej, a co za tym idzie również przez Sąd I instancji, na argumentacji osadzonej na gruncie doraźnego badania kontrolnego wymienionej naczepy i posadowionej na niej cysterny.

Przede wszystkim z tego powodu, że wymienione doraźne badanie zostało przeprowadzone w dniu 14 lutego 2017 r., zaś badanie techniczne wskazanej naczepy w dniu 15 września 2016 r.

Wskazana okoliczność i wyraźnie widoczna na jej tle kwestia czasu przeprowadzenia wymienionych badań nie może bowiem pozostawać bez wpływu na wniosek odnośnie do braku pewności co do tego, czy w wymienionych datach przedmiotem przeprowadzanych w nich badań była rzeczywiście ta sama naczepa ciężarowa, jeżeli nie zostało to potwierdzone innymi jeszcze a koniecznymi w rozpatrywanej sprawie ustaleniami, które potwierdzałyby zasadność twierdzenia odnośnie do tożsamości przedmiotu tychże badań, a w konsekwencji zasadność wnioskowania odnośnie do uchybienia przez stronę skarżącą obowiązkowi przeprowadzenia badania technicznego tej naczepy w dniu 15 września 2016 r. w sposób, o którym mowa w art. 81 ust. 12 ustawy – Prawo o ruchu drogowym w związku z § 2 ust. 1 – 2 i w § 6 ust. 7 rozporządzenia z dnia 26 czerwca 2012 r. w sprawie zakresu i sposobu przeprowadzania badań technicznych pojazdów oraz wzorów stosowanych przy tych badaniach, a co za tym idzie również zasadności wnioskowania odnośnie do zaktualizowania działaniem przypisanym stronie skarżącej znamion deliktu administracyjnego, o którym mowa w pkt 1 ust. 3 art. 84 ustawy – Prawo o ruchu drogowym, a tym samym również przesłanek podjęcia decyzji o cofnięciu uprawnień do wykonywania badań technicznych.

Według Naczelnego Sądu Administracyjnego, w korespondencji do przedstawionego na wstępie założenia odnoszącego się do wymogów postępowania w sprawie nałożenia sankcji administracyjnej, które ma aksjomatyczny charakter trzeba podkreślić, że jeżeli w toku prowadzonego postępowania wyjaśniającego strona skarżąca podnosiła – czego organy administracji publicznej przecież nie kwestionują – że znajdująca się na naczepie cysterna wyposażona była w pompę do jej załadunku i rozładunku w systemie grawitacyjnym, a z § 1 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia z dnia 20 października 2006 r. w sprawie warunków technicznych dozoru technicznego w zakresie projektowania, wytwarzania, eksploatacji, naprawy i modernizacji specjalistycznych urządzeń ciśnieniowych wynika, że mowa jest w nim o cysternach ciśnieniowych, jako zbiornikach wraz – co trzeba podkreślić – z wyposażeniem obsługowym, konstrukcyjnym i osprzętem zabezpieczającym, które są trwale połączone z podwoziem drogowym stanowiąc nieodłączną część ramy, to tym bardziej za uzasadnione i konieczne należało uznać oczekiwanie odnośnie do potrzeby przeprowadzenia ustaleń, które miałyby potwierdzać zasadność wniosku o tożsamości przedmiotu doraźnego badania z dnia 14 lutego 2017 r. oraz badania technicznego z dnia 15 września 2016 r. Brak przeprowadzenia tych ustaleń nie był niemożliwy, a ograniczenie się do przywołanego powyżej stanowiska organów administracji oraz kontrolującego jego prawidłowość Sądu I instancji nie może być uznane za wystarczające, albowiem nie rozstrzyga ono – w sposób, w jaki należałoby tego oczekiwać w świetle przywołanego powyżej założenia – rysujących się w odniesieniu do omawianej kwestii wątpliwości.

Te zaś potęguje – bo tak właśnie należałoby to ocenić – załączone do skargi adresowanej do Sądu I instancji oświadczenie właściciela wymienionej naczepy, z którego wynika, że w dniu badania technicznego nie była ona wyposażona w urządzenie ciśnieniowe i nie podlegała w związku z tym dozorowi technicznemu. W omawianym zakresie nie mniej istotne jest i to, że w § 1 ust. 2 pkt 2 przywołanego rozporządzenia z dnia 20 października 2006 r. mowa jest o cysternie trwale połączonej z podwoziem drogowym wraz – co ponownie trzeba podkreślić – z wyposażeniem obsługowym, konstrukcyjnym i osprzętem zabezpieczającym, co w relacji do przywołanego powyżej argumentu czasu przeprowadzenia badania doraźnego i badania technicznego powoduje, że odwołanie się do treści tabliczki znamionowej umieszczonej na naczepie poddanej badaniu doraźnemu w dniu 14 lutego 2017 r. również nie może być uznane za wystarczające ani dla wykazania, że przedmiot wymienionych badań był tożsamy, ani tym bardziej też dla wykazania zaktualizowania się przesłanki wydania decyzji, o której mowa w pkt 1 ust. 3 art. 84 ustawy – Prawo o ruchu drogowym.

W świetle przedstawionych argumentów trzeba więc stwierdzić, że faktyczne podstawy wydania zaskarżonej decyzji, które zostały następnie przyjęte przez Sąd I instancji za

podstawę wyrokowania w rozpatrywanej sprawie, wobec braku ich zupełności w odniesieniu do badania technicznego naczepy ciężarowej [...] pojazdu o nr rej. pojazdu [...], nie mogły być uznane za wystarczające dla przypisania stronie skarżącej zachowania, o którym mowa w pkt 1 ust. 3 art. 84 ustawy – Prawo o ruchu drogowym, a w konsekwencji dla przyjęcia, że w sprawie zaktualizowały się określone tym przepisem prawa przesłanki podjęcia decyzji o cofnięciu uprawnień do wykonywania badań technicznych. Innymi słowy, w postępowaniu w sprawie nałożenia wymienionej sankcji administracyjnej organ administracji publicznej nie ustalił, ani też nie wykazał w wystarczającym stopniu okoliczności, które miałyby świadczyć o zaktualizowaniu się faktycznych oraz prawnych przesłanek jej nałożenia, których to deficytów nie dostrzegł Sąd I instancji.

Z przedstawionych powodów omawiane zarzuty kasacyjne należało uznać za usprawiedliwione.

Jakkolwiek z uzasadnienia zaskarżonego wyroku nie wynika, aby przedmiotem analizy oraz kontroli Sądu I instancji była kwestia odnosząca do zaświadczeń z badań technicznych motoroweru [...] nr rej. [...] oraz samochodu marki [...] nr rej. [...], które zdaniem organu administracji strona skarżąca wydała niezgodnie ze stanem faktycznym lub przepisami, co z kolei miało stanowić podstawę przypisania jej naruszenia (deliktu), o którym mowa w pkt 2 ust. 3 art. 84 ustawy – Prawo o ruchu drogowym, którego zasadność strona skarżąca podważa z pozycji argumentów prezentowanych w uzasadnieniu skargi kasacyjnej (por. s. 9), to trzeba jednak podnieść, że również w odniesieniu do tego aspektu spornej w sprawie kwestii stanowisko strony skarżącej nie jest pozbawione usprawiedliwionych racji, co prowadzi do wniosku o zasadności zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji RP poprzez nieproporcjonalność nałożonej sankcji w relacji do stanu faktycznego (pkt 5 petitum skargi kasacyjnej).

Jeżeli bowiem – jak podkreśla się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, a co w odniesieniu do wskazanej kwestii spornej wymaga podkreślenia, a zarazem przypomnienia – celem art. 84 ust. 3 ustawy – Prawo o ruchu drogowym jest odsunięcie od czynności diagnostycznych nierzetelnych diagnostów dokonujących wpisów do dowodów rejestracyjnych lub wystawiających zaświadczenia skutkujące dopuszczeniem do ruchu pojazdów niesprawnych bądź w istocie niesprawdzonych pod względem technicznym, co naraża na niebezpieczeństwo uszkodzenia ciała lub utraty życia osoby korzystające ze zgłoszonych do badań pojazdów jak i innych użytkowników drogi, a także powoduje ryzyko szkody w mieniu (zob. np. wyroki: WSA w Bydgoszczy z 5 czerwca 2007 r., sygn. akt II SA/Bd 333/07; NSA z 1 października 2008 r., sygn. akt I OSK 1450/07; NSA z 3 grudnia 2013 r., sygn. akt II GSK 1251/12), to w relacji do potrzeby ścisłej wykładni przywołanego przepisu prawa oraz określonych nim przesłanek nałożenia sankcji administracyjnej, o czym mowa była powyżej, ocena odnośnie do proporcjonalności i adekwatności sankcji administracyjnej nakładanej na podstawie art. 84 ust. 3 ustawy – Prawo o ruchu drogowym musi każdorazowo pozostawać w ścisłym związku ze stanem faktycznym ustalonym w postępowaniu prowadzonym w sprawie cofnięcia uprawnień i siłą rzeczy – skoro chodzi o cofnięcie uprawnień, z którymi skorelowane są w oczywisty wręcz sposób konkretne obowiązki – jest i musi być odnoszona do oceny treści, wagi i znaczenia obowiązków, którym diagnosta uchybił wykonując powierzone mu zadania, które są istotne z punktu widzenia potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz eliminowania i ograniczania ryzyk z ruchem tym związanych (por. wyrok NSA z 16 marca 2018 r., sygn. akt II GSK 1664/16).

Z przedstawionych powodów omawiany zarzut należało więc również uznać za usprawiedliwiony, skoro istotna z punktu widzenia stosowania art. 84 ust. 3 ustawy – Prawo o ruchu drogowym kwestia nie została oceniona, ani też rozważona w sposób, w jaki należałoby tego oczekiwać.

Uwzględniając skargę kasacyjną i uchylając zaskarżony wyrok, Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznał skargę strony na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krośnie w przedmiocie cofnięcia uprawnień do wykonywania badań technicznych. W świetle przedstawionych powyżej argumentów skarga ta zasługiwała na uwzględnienie, co skutkowało uchynieniem zaskarżonej decyzji oraz poprzedzającej ją decyzji Starosty S. na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) i lit. c) p.p.s.a.

To zaś prowadzi do wniosku o braku zaktualizowania się w rozpatrywanej sprawie tzw. funkcjonalnej przesłanki trybu, o którym mowa w art. 193 Konstytucji RP, co czyni niezasadnym wniosek strony skarżącej o jego zainicjowanie.

W związku z powyższym, Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 188 i 145 § 1 pkt 1 lit. a) i lit. c) w związku z art. 135 p.p.s.a. oraz art. 200, art. 203 pkt 1 i art. 205 § 2 p.p.s.a. w związku z § 14 ust. 1 pkt 2 lit. b) oraz z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c) rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 265) orzekł, jak w sentencji wyroku.
