

## II SA/Op 472/16 - Wyrok

Data orzeczenia	2016-12-01
Data wpływu	2016-09-21
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu
Sędziowie	Elżbieta Naumowicz Ewa Janowska Grażyna Jeżewska /przewodniczący sprawozdawca/
Symbol z opisem	6037 Transport drogowy i przewozy
Hasła tematyczne	Administracyjne postępowanie
Skarżony organ	Inspektor Transportu Drogowego
Treść wyniku	Uchyłono decyzję I i II instancji
Powołane przepisy	Dz.U. 2016 nr 0 poz 23; art. 7, art. 11, art. 77 par. 1, art. i art. 107 par. 380.; Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego - tekst jednolity Dz.U. 2013 nr 0 poz 1414; art. 92c; Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym - tekst jednolity.

## Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Grażyna Jeżewska – spr. Sędziowie Sędzia WSA Ewa Janowska Sędzia WSA Elżbieta Naumowicz Protokolant St. sekretarz sądowy Mariola Krzywda po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 1 grudnia 2016 r. sprawy ze skargi A Spółka Jawna z siedzibą w [...] na decyzję Głównego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 8 lipca 2016 r., nr [...] w przedmiocie kary pieniężnej za naruszenie przepisów o transporcie drogowym uchyła zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję Śląskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego w Katowicach z dnia 12 maja 2016 r., nr [...].

## Uzasadnienie

Decyzją z dnia 12 maja 2016 r., nr [...], wydaną na podstawie art. 92a ust. 1 i ust. 2, art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2013 r., poz. 1414, z późn. zm. - zwanej dalej także ustawą oraz u.t.d.), Śląski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego w Katowicach nałożył na A Spółka Jawna z siedzibą w [...] (zwany dalej: Spółką lub skarżącym) karę pieniężną w wysokości 2.000 zł, za naruszenie, o jakim mowa w załączniku nr 3 do ustawy - Ip.6.2.1. Organ wskazał, że w dniu 12 kwietnia 2016 r. w miejscowości [...] na Punkcie Poboru Opłat Autostrady A4 został zatrzymany do kontroli drogowej samochód ciężarowy marki Scania o nr rej. [...] wraz z naczepą marki [...] o nr rej. [...], którym kierował T. S. Kierowca wykonywał transport na rzecz A Spółka Jawna z siedzibą w [...]. Na podstawie ustaleń protokołu kontroli z dnia 12 kwietnia 2016 r. stwierdzono naruszenie polegające na wykonywaniu przewozu drogowego pojazdem wyposażonym w urządzenie rejestrujące lub cyfrowe urządzenie rejestrujące, które nie rejestruje wszystkich wymaganych elementów. Organ podał, że w toku czynności kontrolnych dokonano analizy danych cyfrowych pobranych z pojazdu o nr rej. [...] (VIN: [...]) i ustalono, że w ww. pojeździe zostało zainstalowane urządzenie rejestrujące marki STONERIDGE ELECTRONICS nr podzespołu [...], nr seryjny [...] wraz z impulsatorem (czujnikiem ruchu) o nr fabrycznym [...]. Urządzenie rejestrujące zostało wymienione w dniu 26 sierpnia 2015 r. na używane i aktywowane po raz pierwszy w pojeździe o nr VIN: [...] w dniu 4 lutego 2013 r. Data pierwszego ustawienia czujnika nastąpiła natomiast 24 października 2006 r. W toku kontroli stwierdzono, iż urządzenie rejestrujące zainstalowane w tym pojeździe nie rejestruje wszystkich wymaganych elementów, tj. w tachografie nie jest zainstalowany drugi niezależny czujnik prędkości, co wynika z danych cyfrowych pobranych z tachografu oraz z wydruków z tachografu.

Odnośnie do stwierdzonego naruszenia organ wskazał na przepisy art. 2 ust. 1a rozporządzenia Rady (WE) NR 2135/98 z dnia 24 września 1998 r. zmieniającego

rozporządzenie (EWG) nr 3821/85 w sprawie urządzeń rejestrujących stosowanych w transporcie drogowym oraz dyrektywę 88/599/EWG dotyczącą stosowania rozporządzeń (EWG) nr 3820/85 i (EWG) nr 3821/85 (Dz.U. L 274 z 9.10.1998), według którego "Od dwudziestego dnia po dniu opublikowania rozporządzenia (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego i zmieniającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85 i (WE) nr 2135/98 (1) pojazdy dopuszczone do ruchu po raz pierwszy będą wyposażane w urządzenie rejestrujące zgodnie z wymaganiami załącznika IB do rozporządzenia (EWG) nr 3821/85", co oznacza, że pojazdy dopuszczone po raz pierwszy do ruchu po dniu 1 maja 2006 r., będą wyposażone w tachografy cyfrowe, czyli będą spełniać wymagania przepisów załącznika IB do ww. rozporządzenia nr 3821/85. Organ odnotował, że z kolei na podstawie zmiany przepisów, tj. rozporządzenia Komisji (UE) nr 1266/2009 z dnia 16 grudnia 2009 r. dostosowującego po raz dziesiąty do postępu technicznego rozporządzenie Rady (EWG) nr 3821/85 w sprawie urządzeń rejestrujących stosowanych w transporcie drogowym (Dz.U. L. 339 z 22.12.2009 - zwanego dalej rozporządzeniem nr 3821/85), w rozdziale III FUNKCJE I WYMAGANIA punkt 3.1 załącznika IB do rozporządzenia (EWG) nr 3821/85, postanowiono, iż "Po wymaganiu 019 dodaje się następujące wymaganie 019a: "W celu wykrycia manipulowania danymi dotyczącymi ruchu informacje z czujnika ruchu są potwierdzane przez informacje dotyczące ruchu pojazdu pochodzące z co najmniej jednego źródła niezależnego od czujnika ruchu". Na podstawie art. 2 ww. rozporządzenia, przepis ten obowiązuje od dnia 1 października 2012 r., wobec tego organ kontrolny uznał, iż w dniu 12 kwietnia 2016 r. strona wykonywała przewóz drogowy pojazdem wyposażonym w cyfrowe urządzenie rejestrujące, które nie rejestrowało wszystkich wymaganych elementów. Poza tym nadmienił, że składając wyjaśnienia w zakresie stwierdzonych naruszeń strona powiadomiła, iż urządzenie STONERIDGE ELECTRONICS o nr seryjnym [...] jest urządzeniem II generacji i w myśl odpowiedzi Komisji Europejskiej urządzenie I generacji można zastąpić urządzeniem II generacji bez wymiany czujnika ruchu. Do wyjaśnień dołączył kropię pisma stanowiącego odpowiedź Komisji Europejskiej, Dyrekcji Generalnej ds. Mobilności i Transportu podnosząc, że urządzenie I generacji można zastąpić urządzeniem II generacji bez wymiany czujnika ruchu. W odpowiedzi na stanowisko skarżącego organ pierwszej instancji wyjaśnił, iż wydając przedmiotową decyzję wziął pod uwagę stanowisko Głównego Urzędu Miar. Zauważył, że zgodnie ze stanowiskiem Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, opartym na wyjaśnieniach Komisji Europejskiej, datą do oceny zgodności tachografu z rozporządzeniem Komisji (UE) nr 1266/2009 jest data aktywacji tachografu, a nie np. data pierwszej rejestracji pojazdu, w którym zainstalowany jest dany tachograf. Aktywacja oznacza fazę, gdy tachograf uzyskuje pełną funkcjonalność i uruchamia wszystkie funkcje łącznie z funkcjami zabezpieczającymi. Podniósł, że w opinii Głównego Urzędu Miar w przypadku naprawy tachografu cyfrowego zainstalowanego w pojeździe polegającej na wymianie przyrządu rejestrującego instalowany przyrząd rejestrujący powinien spełniać wymagania obowiązujące w dniu dokonania tej czynności, określone dla tego przyrządu. W związku z tym, że aktywowany może być wyłącznie tachograf cyfrowy spełniający obowiązujące wymagania, w przypadku wymiany przyrządu rejestrującego na przyrząd rejestrujący spełniający wymagania obowiązujące w dniu jego instalacji, konieczne jest również zapewnienie, aby czujnik ruchu zainstalowany w tym pojeździe także spełniał właściwe wymagania obowiązujące w dniu instalacji przyrządu rejestrującego. Oznacza to że w przypadku wymiany przyrządu rejestrującego w pojeździe, w którym zainstalowany jest czujnik ruchu spełniający wcześniej obowiązujące wymagania wraz z wymianą przyrządu rejestrującego powinna nastąpić również wymiana czujnika ruchu na czujnik ruchu spełniający wymagania obowiązujące w dniu jego instalacji, tak aby zarówno przyrząd rejestrujący, jak i czujnik ruchu spełniały obowiązujące w dniu ich instalacji wymagania. W przypadku naprawy tachografu cyfrowego zainstalowanego w pojeździe polegającej na wymianie czujnika ruchu, niepowodującej konieczności aktywacji tachografu cyfrowego dopuszczalna jest wymiana samego czujnika ruchu, ale tylko i wyłącznie na czujnik ruchu spełniający wymagania obowiązujące w dniu jego instalacji. Techniczna dopuszczalność

określonych konfiguracji powinna być stwierdzona przez producenta tachografu, przyrządu rejestrującego lub czujnika ruchu. Według organu kontroli, niedopuszczalne jest instalowanie w pojazdach przyrządów rejestrujących i czujników ruchu niespełniających wymagań obowiązujących w dniu ich instalacji, które np. aktywowane i użytkowane były wcześniej w innych pojazdach, niezależnie od daty pierwszej rejestracji tych pojazdów. Ponadto wszystkie osoby i podmioty stosujące prawo, w tym np. organy administracji publicznej, ale także inne podmioty w związku z prowadzoną przez siebie działalnością dokonują interpretacji przepisów prawa na własną odpowiedzialność i ryzyko, przy czym dokonana interpretacja może podlegać późniejszej weryfikacji w ewentualnym postępowaniu sądowym. Organy administracji publicznej stosują interpretację przepisów prawa w szczególności w odniesieniu do konkretnego stanu faktycznego, który może być ustalony w toku postępowania prowadzonego przez te organy na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o systemie tachografów cyfrowych (Dz. U. z 2005 r. Nr 180, poz. 1494, z późn. zm.). Dalej, organ pierwszej instancji, rozważając możliwość zwolnienia przedsiębiorcy z odpowiedzialności za stwierdzone naruszenie wyjaśnił, że po dokładnej analizie sprawy, wyczerpującym zebraniu i rozpatrzeniu całości materiału dowodowego, nie znalazł przesłanek do zastosowania przepisu art. 92c ustawy.

W odwołaniu od powyższej decyzji A Spółka Jawna wniósł o uchylenie decyzji w całości i umorzenie postępowania. Zarzucił organowi naruszenie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23 - zwanej dalej K.p.a.), w tym:

- art. 7, art. 77 § 1 oraz art. 80 polegające na zaniechaniu wszechstronnego zebrania materiału dowodowego oraz dokonaniu dowolnej oceny dowodów, co doprowadziło do błędnych ustaleń;
- art. 107 § 3 poprzez brak jasnego uzasadnienia i niewskazanie dowodów na których się oparł organ, a którym odmówił wiarygodności.

Ponadto odwołujący zarzucił naruszenie prawa materialnego, tj. art. 92a ustawy o transporcie drogowym w związku z rozporządzeniem 3821/85 i rozporządzeniem 165/2014 poprzez niewskazanie podstawy prawnej do stwierdzenia naruszenia.

W uzasadnieniu skarżący stwierdził, że tachograf marki STONERIDGE ELECTRONICS nr [...], nr ser. [...], został zamontowany przez uprawniony do tego celu warsztat B S.C. posiadający stosowne uprawnienia do montażu i badań tachografów cyfrowych. Ocena poprawności zamontowanego tachografu przez sprawdzanie czy posiada on jeden, dwa lub więcej impulsatorów jest "absurdalna", ponieważ w tym zakresie przedsiębiorca w całości opiera się na wyspecjalizowanym warsztacie posiadającym odpowiednie uprawnienia. Spółka podała, że w kontrolowanym pojeździe Scania o nr rej [...] zamontowany był tachograf takiego samego typu, jednakże starszej generacji (generacja nr D), jak ten, który był przedmiotem kontroli. Uległ on uszkodzeniu i w dniu 26 sierpnia 2015 r. został zamontowany identyczny rodzaj i model tachografu z tym że dużo nowszy, gdyż wyprodukowany w dniu 4 lutego 2013 r. Tachograf ten nigdy nie posiadał możliwości podłączenia niezależnego sygnału pochodzącego od czujnika ruchu. W ocenie Spółki, organ powołując się na zapisy rozporządzenia Komisji UE nr 1266/2009 z 16 grudnia 2009 r. nieprawidłowo dowodzi, że wymaganie co do tachografów otrzymujących dwa niezależne sygnały ma zastosowanie do urządzeń aktywowanych w pojazdach od dnia 1 października 2012 r. To błędne przekonanie nie uwzględnia że ustawodawca europejski wskazał, że chodzi o pierwszą aktywację urządzenia. Odnosi się zatem do nowych tachografów montowanych w nowych pojazdach i po raz pierwszy aktywowanych po dniu 1 października 2012 r. Wynika to z przeszkód technicznych uniemożliwiających zamontowanie tachografów wyprodukowanych po tym dniu w pojazdach, w którym ze względów technicznych nie przewidziano możliwości podłączenia drugiego

sygnału do urządzenia rejestrującego. Taki właśnie pojazd został poddany kontroli. W tym zakresie Spółka powołała się na opinię Dyrekcji Generalnej ds. Mobilności i Transportu Komisji Europejskiej jaką przedłożyła w trakcie postępowania a dotyczącą wymiany tachografów I, II, III generacji w przypadku ich uszkodzenia. W ocenie Spółki, w świetle tej opinii zupełnie bezpodstawne i gołosłowne są twierdzenia organu jakoby niedopuszczalne było instalowanie w pojazdach przyrządów rejestrujących i czujników ruchu niespełniających wymagań obowiązujących w dniu ich instalacji, które np. aktywowane i użytkowane były wcześniej w innych pojazdach, niezależnie od daty pierwszej rejestracji tych pojazdów. Nadto organ nie wskazał podstawy prawnej zabraniającej montażu tachografu marki STONERIDGE ELECTRONICS w pojeździe wyprodukowanym po raz pierwszy w 2006 r. Spółka podkreśliła, że pojazd o nr rej. [...] został wyprodukowany w roku 2006. Z tego też roku pochodzi czujnik ruchu (data pierwszego ustawienia czujnika to 24.10.2006 r.) umieszczony w układzie kinematycznym tachografu cyfrowego. Tachograf jaki był zamontowany w pojeździe w dniu kontroli został wyprodukowany w dniu 4 lutego 2013 r. Organ kontroli kwestionując wymianę i instalowanie w pojazdach przyrządów rejestrujących i czujników ruchu niespełniających wymagań obowiązujących w dniu ich instalacji nie przedstawił żadnego aktu prawnego, z którego jasno wynikałoby takowe twierdzenie. Stąd uzasadnienie decyzji nie jest poparte podstawą prawną a jedynie nieoficjalnymi opiniami podmiotów, niebędących autorami przepisów regulujących montaż i stosowanie tachografów cyfrowych. Zarzuciła, że organ w sposób oczywisty naruszył treści 107 § 3 K.p.a. poprzez brak logicznego powiązania przepisu naruszonego ze stwierdzonym stanem faktycznym. Skarżąca podważyła także klasyfikację prawną domniemanego naruszenia wskazując, że nawet gdyby przyjąć wykładnię organu kontrolnego, jakoby tachograf nie spełniał wymagań przepisów rozporządzenia Rady WE nr 3821/85 ze zmianą wskazaną w rozporządzeniu 1266/2009, to można jedynie podważyć prawidłowość dokonanej kalibracji. Zaznaczyła, że tachograf zamontowany w kontrolowanym pojeździe rejestruje wszystkie wymagane dane. Brak informacji o ruchu z drugiego czujnika jest spowodowany jego brakiem na co zezwalają obecnie obowiązujące i wcześniej omówione uregulowania. Spółka zaakcentowała, że w związku brakiem jasnej wykładni przepisów rozporządzenia nr 1266/2009 należy wziąć pod uwagę opinię Dyrekcji Generalnej ds. Mobilności i Transportu Komisji Europejskiej przedstawionej w trakcie postępowania, jak i pismo z dnia 11 listopada 2015 r. Dyrekcji Generalnej ds. Mobilności i Transportu Komisji Europejskiej (DG MOVE) adresowane do Głównego Urzędu Miar, w którym Dyrekcja lakonicznie wskazała, że przepisy zarówno rozporządzenia Rady EWG 3821/85, jak też rozporządzenia Komisji UE nr 1266/2009, nie regulują wprost zagadnień dotyczących wymiany elementów składowych urządzenia rejestrującego. Dyrekcja jednakże wzięła pod uwagę możliwość zastosowania rozważanych rozwiązań z uwzględnieniem, że tachografy najnowszej generacji mogą nie być kompatybilne z technologią danego pojazdu oraz z zapewnieniem, że dane rozwiązanie nie prowadzi do zmniejszenia bezpieczeństwa przy wymianie urządzenia rejestrującego w stosunku do sytuacji pierwotnej. Zdaniem skarżącej, z rozważań zawartych w ww. pismach wynika zasada, iż tachograf zamontowany w pojeździe nie powinien być pod względem wymagań technicznych starszy niż ten, zamontowany pierwotnie. Stąd w pojeździe kontrolowanym mógł zostać zamontowany i aktywowany tachograf, który odpowiadał wymaganiom stawianym tachografom w momencie produkcji pojazdu. Spółka zauważyła, że wszelkie wątpliwości należy interpretować na korzyść strony a nie wyciągać konsekwencje w postaci kar administracyjnych. Jednocześnie nie zgodziła się ze stanowiskiem organu kontrolnego, iż w sprawie nie ma zastosowania przepisy art. 92c pkt 1 ustawy zważywszy, że jako podmiot wykonujący przewóz drogowy nie ma możliwości ingerować w zasadę działania tachografu. W tym celu przepisy ustawy o systemie tachografów cyfrowych w związku z rozporządzeniem Rady 3821/85 oraz rozporządzeniem 165/2014 ustanawiają podmioty uprawnione przez władze krajowe do montażu i badania tachografów cyfrowych. Zlecając takiemu podmiotowi montaż tachografu polegała na jego uprawnieniach i wiedzy. Wskazała, że tachograf w pojeździe kontrolowanym był sprawny technicznie i rejestrował prawidłowo wszystkie wymagane okresy aktywności, prędkość i przebieg drogi.

W wyniku rozpatrzenia odwołania Główny Inspektor Transportu Drogowego decyzją z dnia 8 lipca 2016 r., nr [...], utrzymał w mocy zaskarżone rozstrzygnięcie, na podstawie art. 4 pkt 22 lit. a, art. 92a, art. 92c ustawy, Ip. 6.1.2 załącznika nr 3 do ustawy o transporcie drogowym, art. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 165/2014 z dnia 4 lutego 2014 r. w sprawie tachografów stosowanych w transporcie drogowym i uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 3821/1985 w sprawie urządzeń rejestrujących stosowanych w transporcie drogowym oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego (tj. Dz. U. UE L 2014 60.1 ze zm.). W uzasadnieniu organ odwoławczy zrelekcjonował przebieg postępowania, przytoczył mające zastosowanie w sprawie przepisy prawa unijnego, w tym art. 4 rozporządzenia nr 165/2014 i na tej podstawie wywiódł, że skoro urządzenie rejestrujące zainstalowane w kontrolowanym pojeździe nie rejestruje wszystkich wymaganych elementów, gdyż nie został zainstalowany drugi niezależny czujnik prędkości, a tachograf został wymieniony w nim po dniu 1 grudnia 2012 r., tj. w czasie obowiązywania rozporządzenia Komisji (UE) 1266/2009, to - biorąc pod uwagę stan prawny obowiązujący w dniu wykonania instalacji urządzenia w kontrolowanym pojeździe, tj. 26 sierpnia 2015 r. - zainstalowane urządzenie nie spełniało wymagania w zakresie rejestrowania drugiego niezależnego sygnału prędkości.

Odpowiadając na zarzuty odwołania organ odwoławczy podał, że rozporządzenie Komisji (UE) nr 1266/2009 z dnia 16 grudnia 2009 r. wprowadziło poprzez nowelizację załącznika IB do rozporządzenia nr 3821/85 (EWG) szereg zmian dotyczących parametrów technicznych tachografów cyfrowych, które weszły w życie częściowo od 1 października 2011 r. a częściowo od 1 października 2012 r. Zmiany te dotyczą zarówno konstrukcji urządzenia rejestrującego, jak i oprogramowania w nim zainstalowanego. Oznacza to, że urządzenia rejestrujące wyprodukowane w 2006 r. nie spełniają tych wymagań technicznych. Podkreślił, że stosownie do punktu 7 preambuły rozporządzenia Komisji (UE) nr 1266/2009 z dnia 16 grudnia 2009 r. niniejsze rozporządzenie nie wymaga zastąpienia funkcjonujących tachografów cyfrowych zainstalowanych przed datą rozpoczęcia jego stosowania. Przytaczając definicje zawarte w Rozdziale I załącznika IB do rozporządzenia nr 3821/55 i w Rozdziale VIII załącznika IB do rozporządzenia nr 3821/85 (EWG) oraz podzielać stanowisko wyrażone przez Główny Urząd Miar stwierdził, że w przypadku naprawy tachografu cyfrowego zainstalowanego w pojeździe polegającego na wymianie przyrządu rejestrującego zainstalowany przyrząd rejestrujący powinien spełniać wymagania obowiązujące w dniu dokonania czynności, więc Spółka dokonując wymiany urządzenia rejestrującego po dacie 1 października 2012 r. powinna była zamontować tachograf z aktywowanym drugim niezależnym sygnałem prędkości.

Równocześnie nie zgodził się z zarzutami Spółki, że decyzja organu pierwszej instancji została wydana z naruszeniem zasady prawdy obiektywnej, ponieważ w przedmiotowej sprawie wypełniono obowiązek wynikający z art. 7, art. 77 § 1, art. 80 i art. 81 K.p.a., gromadząc w aktach sprawy dowody, które były konieczne do prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy oraz dopuszczono jako dowód wszystko, co mogło przyczynić się do jej wyjaśnienia, a nie było sprzeczne z prawem. Poza tym organ odwoławczy dostrzegł, że organ pierwszej instancji przeprowadził postępowanie w zakresie art. 92b i art. 92c ustawy. W ocenie organu, w przedmiotowej sprawie art. 92b ustawy nie miał zastosowania, ponieważ ustawodawca przewiduje możliwość zastosowania tego przepisu tylko w przypadku, gdy podczas kontroli zostały stwierdzone naruszenia dotyczące czasu pracy kierowców, a sprawie takie naruszenia nie miały miejsca. Podał, że brak jest także podstaw zastosowania w sprawie art. 92c ust. 1 pkt 1 ustawy ze względu na fakt, iż do wskazanych powyżej naruszeń doszło w okolicznościach, które przedsiębiorca powinien przewidzieć i nie dopuścić do ich zaistnienia. Organ podniósł, że to przedsiębiorca powinien udowodnić okoliczności, które stanowiłyby podstawę do zastosowania ww. przepisu, gdyż to on wywodzi skutki prawne wynikające z tego

przepisu. Skarżący nie przedstawił w toku postępowania administracyjnego dowodów na powstanie takich okoliczności, mogących obalić ustalenia organu pierwszej instancji. Wszystkie okoliczności sprawy związane z naruszeniem Ip. 6.1.2 załącznika nr 3 do ustawy o transporcie drogowym były okolicznościami, na które przedsiębiorca miał wpływ i mógł je przewidzieć. Nadto przedsiębiorca, który dysponuje licencją na transport międzynarodowy powinien posiadać wiedzę na temat typów tachografów cyfrowych mogących funkcjonować w pojeździe.

W skardze na powyższą decyzję A Spółka Jawna powie liła argumentację odwołania. Dodatkowo odnotował, że organ drugiej instancji nie odniósł się do przedłożonego dowodu w postaci opinii Dyrekcji Generalnej ds. Mobilności i Transportu Komisji Europejskiej i przedstawionej w niej argumentacji. Zauważył, że stanowisko Głównego Urzędu Miar w tej sprawie nie może być sprzeczne z przedstawionym przez organ wydający akt prawny, jakim jest parlament europejski, a także z wyjaśnieniami składanymi przez właściwe organy unijne odpowiadające za stosowanie przepisów europejskich, w tym rozporządzenia Komisji UE nr 1266/2009. Wniósł o uchYLENIE w całości zaskarżonej decyzji i umorzenie postępowania.

W odpowiedzi na skargę organ odwoławczy wniósł o oddalenie skargi podtrzymując dotychczasowe stanowisko w sprawie.

Woje wódzki Sąd Administracyjny w Opolu zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1066), sądy administracyjne kontrolują działalność administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Z tego też powodu, w postępowaniu sądowym nie mogą być brane pod uwagę argumenty natury słusznościowej czy celowościowej. Badana jest wyłącznie legalność aktu administracyjnego, czyli prawidłowość zastosowania przepisów prawa do zaistniałego stanu faktycznego, trafność wykładni tych przepisów oraz prawidłowość zastosowania przyjętej procedury.

Stosownie do art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718, z późn. zm.), zwanej dalej P.p.s.a., sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz wskazaną podstawą prawną.

Na zasadzie art. 145 § 1 pkt 1 P.p.s.a., uwzględnienie skargi na decyzję administracyjną następuje w przypadku naruszenia prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy (lit. a), naruszenia prawa dającego podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego (lit. b) lub innego naruszenia przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy (lit. c). W przypadku braku wskazanych uchybień, jak również braku przyczyn uzasadniających stwierdzenie nieważności aktu, bądź stwierdzenia wydania go z naruszeniem prawa (art. 145 § 1 pkt 2 i pkt 3 P.p.s.a.).

Skarga zasługuje na uwzględnienie, bowiem zaskarżona decyzja jak i decyzja ją poprzedzająca wydane zostały z naruszeniem przepisów prawa, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, a zatem nie mogą pozostać w obrocie prawnym.

Przedmiotem kontroli Sądu w niniejszej sprawie jest decyzja Głównego Inspektora Transportu Drogowego, którą utrzymano w mocy rozstrzygnięcie organu I instancji o nałożeniu na skarżącego kary pieniężnej w kwocie 2.000 zł za naruszenie polegające na wykonywaniu przewozu drogowego pojazdem wyposażonym w urządzenie rejestrujące lub cyfrowe urządzenie rejestrujące, które nie rejestruje wszystkich wymaganych elementów.

Przyjdzie zauważyć, że kwestią do rozstrzygnięcia w sprawie jest dokonanie oceny, czy stanowisko organów zaprezentowane w decyzjach, że w przypadku "naprawy" tachografu cyfrowego zainstalowanego w pojeździe polegającej na wymianie przyrządu rejestrującego zainstalowany przyrząd rejestrujący powinien spełniać wymagania obowiązujące w dniu dokonania czynności i czy Spółka wymieniając urządzenie rejestrujące po dacie 1 października 2012 r. powinna była zamontować tachograf z aktywowanym drugim niezależnym sygnałem prędkości, jest trafne. Według organów inspekcji drogowej, stwierdzony podczas kontroli fakt, iż urządzenie rejestrujące "zainstalowane" w omówionym pojeździe nie rejestruje wszystkich wymaganych elementów, gdyż w tachografie nie jest zainstalowany drugi niezależny czujnik prędkości, stanowi podstawę do nałożenia kary pieniężnej, stąd Spółka wykonywała przewóz drogowy pojazdem wyposażonym w cyfrowe urządzenie rejestrujące, które nie rejestrowało wszystkich wymaganych elementów.

Od razu zaznaczyć trzeba, że w sprawie bezsporne jest, że Spółka dokonała "wymiany" przyrządu rejestrującego, bez wymiany czujnika ruchu a przyrząd rejestrujący nie rejestrował informacji dotyczących ruchu pojazdu pochodzącej co najmniej z jednego źródła niezależnego od czujnika ruchu.

W ocenie Sądu, za zasadną należy uznać skargę, w której skarżący neguje rozstrzygnięcie co do przypisanego naruszenia i wymierzenia kary w przypadkach określonych w załączniku nr 3 do ustawy w lp. 6.1.2. Rację ma bowiem Spółka wskazując, że organy obu instancji orzekające w sprawie, co do objętych decyzją ustaleń prowadzących do przypisania omówionego naruszenia i wymierzenia za nie kary naruszyły przepisy postępowania i dokonały przedwcześnie wykładni przepisów prawa materialnego.

Przyjdzie odnotować, że organy inspekcji odnosząc się w swoich decyzjach do naruszenia lp. 6.1.2. załącznika nr 3 do u.t.d. wyjaśniły, iż zgodnie z rozporządzeniem Komisji (UE) nr 1266/2009 z dnia 16 grudnia 2009 r. dostosowującym rozporządzenie Rady (EWG) nr 3821/85 w sprawie urządzeń rejestrujących stosowanych w transporcie drogowym wprowadzony został m.in. wymóg 019a w załączniku IB do rozporządzenia nr 3821/85 stanowiący, że w celu wykrycia manipulowania danymi dotyczącymi ruchu informacje z czujnika ruchu są potwierdzane przez informacje dotyczące ruchu pojazdu pochodzące co najmniej z jednego źródła niezależnego od czujnika ruchu. Nadto powołały się na stanowisko wyrażone przez Główny Urząd Miar, iż w przypadku "naprawy" tachografu cyfrowego zainstalowanego w pojeździe, polegającej na wymianie przyrządu rejestrującego instalowany przyrząd rejestrujący powinien spełniać wymagania obowiązujące w dniu dokonania tej czynności, określone dla tego przyrządu. Stwierdziły, że przepisy w tym zakresie weszły w życie częściowo od 1 października 2011 r. a częściowo od 1 października 2012 r. i dotyczą zarówno konstrukcji urządzenia rejestrującego, jak i oprogramowania w nim zainstalowanego. Organ odwoławczy dodatkowo nadmienił, że stosownie do punktu 7 preambuły rozporządzenia Komisji (UE) nr 1266/2009 z dnia 16 grudnia 2009 r. niniejsze rozporządzenie nie wymaga zastąpienia funkcjonujących tachografów cyfrowych zainstalowanych przed datą rozpoczęcia jego stosowania. Następnie podał, jak w świetle załącznika do rozporządzenia nr 3821/85 należy odczytywać słowa: instalacja oraz urządzenie rejestrujące. Przytoczył przepisy odnoszące się do homologacji urządzeń rejestrujących i podzielił stanowisko Głównego Urzędu Miar. Według organów inspekcji, z omówionych regulacji rozporządzenia oraz stanowiska GUM wynika, że w przypadku "naprawy" tachografu cyfrowego zainstalowanego w pojeździe polegającego na wymianie przyrządu rejestrującego zainstalowany przyrząd rejestrujący powinien spełniać wymagania obowiązujące w dniu wykonania czynności, wobec tego dokonując wymiany urządzenia rejestrującego po dacie 1 października 2012 r. Spółka powinna zamontować tachograf z aktywowanym drugim niezależnym sygnałem prędkości, ponieważ aktywowany może być wyłącznie tachograf cyfrowy spełniający obowiązujące wymagania w tym zakresie. Nadto organ odwoławczy uznał, że organ pierwszej instancji nie naruszył zasady prawdy

obiektywnej, wypełnił obowiązki wynikające z art. 7, art. 77 § 1, art. 80 i art. 81 Kodeksu postępowania administracyjnego.

W świetle powyższych konstatacji przede wszystkim trzeba stwierdzić, że zasadnie Spółka zarzuciła, że organy obu instancji całkowicie pominęły w swoich rozważaniach przedłożony przez nią w trakcie postępowania dowód w postaci opinii Komisji Europejskiej Dyrekcji Generalnej ds. Mobilności i Transportu Komisji Europejskiej wypowiadającej się w zakresie "wymiany" tachografów I, II oraz III generacji w sytuacji uszkodzenia urządzenia rejestrującego lub czujnika ruchu. Wprawdzie, jak słusznie zauważył organ odwoławczy, stosownie do treści art. 78 § 1 K.p.a. żądanie strony dotyczące przeprowadzenia dowodu trzeba uwzględnić, jeżeli przedmiotem dowodu jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy, a ocena czy przedmiotem dowodu jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy należy do uznania organu, jednakże w kontrolowanej sprawie takiej oceny zabrakło. W odniesieniu do tego warto zauważyć, że pomimo przedłożenia omówionej opinii przez Spółkę już na etapie postępowania wyjaśniającego, zarówno organ pierwszej instancji, jak i organ odwoławczy, nie odniosły się w jakikolwiek sposób do tego dowodu. W spornej kwestii powołały się jedynie na wyjaśnienia Głównego Urzędu Miar. Wobec tego przyjdzie wyjaśnić, że istota zasady swobodnej oceny dowodów (art. 80 K.p.a.) polega na tym, iż organ nie jest skrepowany żadnymi przepisami co do rodzaju poszczególnych dowodów i może zgodnie z własną oceną wyników postępowania dowodowego w danej sprawie ustalić stan faktyczny, lecz niewątpliwie swobodna ocena nie oznacza oceny dowolnej, gdyż organ w uzasadnieniu decyzji musi wykazać dlaczego przyjął taki, a nie inny stan jako podstawę swego rozstrzygnięcia. Poza tym, obowiązkiem organu jest w pierwszej kolejności dokładne wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy. Ustalenie okoliczności faktycznych jest zawsze zagadnieniem kluczowym, a także niezbędnym elementem do zastosowania normy prawa materialnego. Prowadząc postępowanie organ powinien zatem realizować zasadę czynnego udziału strony w postępowaniu (art. 10 § 1 K.p.a.) oraz zasadę dochodzenia do prawdy obiektywnej (art. 7 K.p.a.), a związku z tym winien wyczerpująco zebrać, rozpatrzeć i ocenić cały zgromadzony w sprawie materiał dowodowy (art. 77 § 1 K.p.a. i art. 80 K.p.a.) oraz staranie uzasadnić podjęte rozstrzygnięcie zgodnie z wymaganiami określonymi w art. 107 § 3 K.p.a. Uzasadnienie decyzji administracyjnej, co należy podkreślić, ma istotne znaczenie z punktu widzenia zasady przekonywania wyrażonej w art. 11 K.p.a. Zasada ta stanowi, iż organy administracji publicznej powinny wyjaśnić stronom zasadność przesłanek, jakimi kierują się przy załatwianiu sprawy. Zasada ta powinna być realizowana we wszystkich stadiach postępowania tak, aby strona rozumiała przesłanki faktyczne i prawne, jakimi kieruje się organ nakładając lub odmawiając wykonania określonych obowiązków. Brak prawidłowego uzasadnienia decyzji uniemożliwia w przypadku jej zaskarżenia kontrolę polegającą na tym, czy organ dokonał prawidłowych ustaleń co do obowiązywania zastosowanej normy oraz czy normę tę prawidłowo zinterpretował.

W ocenie Sądu, w kontrolowanym postępowaniu powyższe obowiązki procesowe nie zostały przez organy inspekcji drogowej dopełnione. Stan faktyczny sprawy nie został bowiem ustalony i oceniony w sposób pełny i wyczerpujący, zaś uzasadnienia decyzji nie odpowiadają wymogom określonym w powołanych wyżej przepisach. Nie wystarczy w uzasadnieniu, jak to uczynił organ odwoławczy, przytoczyć przepisy bez precyzyjnego wskazania, która regulacja prawna ma zastosowanie w sprawie. Jeśli w sprawie - zdaniem organu - brak jest konkretnej regulacji, na której organ mógłby oprzeć swoje rozstrzygnięcie, to jego rolą w procesie stosowania prawa jest dokonanie odpowiedniej wykładni norm prawnych, do których się odwołuje. W przypadku, gdy organ dysponuje dwoma stanowiskami (wyjaśnieniami) wykluczającymi się, to powinien ocenić te środki dowodowe i stosownie do wymogów art. 107 § 1 K.p.a. podać dowody, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej. Trzeba także stwierdzić, że wyjaśnienia poszczególnych organów (instytucji) w zakresie wątpliwości prawnych powstałych na tle interpretacji przepisów mogą mieć jedynie charakter pomocniczy, nie mają one mocy wiążącej.



Rolą organów jest ustalić sens norm prawnych, a następnie w sposób logiczny i zrozumiały przedstawić skutki prawne wynikające z danego stanu prawnego w powiązaniu ze stanem faktycznym. Poza tym należy zauważyć, że do akt sprawy nie został włączony dowód w postaci pisma Głównego Urzędu Miar, na który powołują się oba organy inspekcji drogowej, dlatego Sąd nie ma możliwości odniesienia się do tych wyjaśnień.

Jednocześnie trafnie podnosi skarżąca Spółka, że organy inspekcji drogowej na poparcie swych twierdzeń wskazujących na wykonywanie przewozu drogowego pojazdem wyposażonym w urządzenie rejestrujące lub cyfrowe urządzenie rejestrujące, które nie rejestruje wszystkich wymaganych elementów nie powołały się na jakiegokolwiek przepis, które uzasadniałyby zajęte stanowisko w sprawie, stąd nie ma podstaw do uznania za prawidłową kwalifikację prawną opisanego naruszenia. Zwłaszcza, że uszło uwadze organom, że według punktu 7 preambuły rozporządzenia Komisji (UE) nr 1266/2009 z dnia 16 grudnia 2009 r. niniejsze rozporządzenie nie wymaga "zastąpienia" funkcjonujących tachografów cyfrowych zainstalowanych przed datą rozpoczęcia jego stosowania, a więc organy powinny rozważyć, czy nie ma racji skarżący, że ustawodawca europejski wskazał, iż chodzi o pierwszą aktywację urządzenia i odnosi się do nowych tachografów montowanych w nowych pojazdach, po raz pierwszy aktywowanych po dniu 1 października 2012 r.

Warto również dostrzec, że w wydanych decyzjach organy, opisując stwierdzone naruszenie zamiennie przyjmują, że skarżący dokonał: instalacji, naprawy lub wymiany przyrządu rejestrującego w pojeździe.

Tymczasem w Rozdziale I załącznika IB do rozporządzenia nr 3821/55 zatytułowanym "WYMAGANIA DOTYCZĄCE BUDOWY, BADAŃ, INSTALACJI I KONTROLI" w podtytule I. "DEFINICJE" wskazano, że zgodnie z literą:

a) "aktywacja" oznacza: montaż urządzenia rejestrującego w pojeździe;

x) "instalacja" oznacza: montaż urządzenia rejestrującego w pojeździe;

y) "czujnik ruchu" oznacza: część urządzenia rejestrującego dostarczającą sygnał przedstawiający prędkość pojazdu i/lub przebytą drogę;

ee) "urządzenie rejestrujące" oznacza: całość urządzeń zamierzonych do instalowania w pojazdach drogowych w celu automatycznego lub półautomatycznego pokazywania, rejestrowania i zapamiętywania szczegółowych danych o ruchu takich pojazdów i o pewnych okresach pracy osób kierujących tymi pojazdami;

gg) "naprawa" oznacza: wszelką naprawę czujnika ruchu lub przyrządu rejestrującego wymagającą odłączenia ich zasilania lub odłączenia od innych elementów urządzenia rejestrującego lub otwarcia go.

Stosownie do Rozdziału II ust. 1 cyt. załącznika zdanie pierwsze, drugie i trzecie celem urządzenia rejestrującego jest rejestrowanie, przechowywanie, wyświetlanie, drukowanie i wyprowadzanie danych związanych z czynnościami wykonywanymi przez kierowcę. Urządzenie rejestrujące składa się z przewodów, czujnika ruchu i przyrządu rejestrującego. Przyrząd rejestrujący składa się z jednostki przetwarzającej, pamięci danych, zegara czasu rzeczywistego, dwóch czytników kart inteligentnych (dla kierowcy i współkierowcy), drukarki, wyświetlacza, ostrzeżenia wizualnego, gniazda do kalibracji/wczytywania danych i urządzeń do wprowadzania danych przez użytkownika.

Z przywołanych przepisów wynika, że ustawodawca europejski szczegółowo zdefiniował

wyrażenia, które mają istotne znaczenie w regulowanej materii. Niewątpliwie niezdefiniowano słowa "wymiana". Wobec tego organ powinien w precyzyjny sposób zakwalifikować stwierdzoną podczas kontroli okoliczność, jako naprawę bądź instalację (aktywacja) zważywszy, że użyte przez organy wyrazy nie są synonimami, co wprost wynika z przytoczonych definicji rozporządzenia.

W tym względzie przypomnieć trzeba, że według rozporządzenia nr 3821/85 tachograf jest urządzeniem rejestrującym, które składa się z przewodów, czujnika ruchu i przyrządu rejestrującego, czyli jest to zespół składający się z trzech elementów. Niewątpliwie każdy wymieniony element może się zepsuć, uszkodzić, jak też zużyć. Po myśli cytowanego rozporządzenia "naprawa" jest wszelką (podkreślenie Sądu) naprawą czujnika ruchu lub przyrządu rejestrującego wymagającą odłączenia ich zasilania lub odłączenia od innych elementów urządzenia rejestrującego lub otwarcia go, zatem naprawie podlegają tylko dwa elementy tego urządzenia. Według Uniwersalnego Słownika Języka Polskiego pod redakcją prof. Stanisława Dubisza Wydawnictwo Naukowe PWN Warszawa 2003, słowo: "naprawa" należy rozumieć jako "doprowadzenie czegoś do stanu używalności, do porządku, usunięcie, usuwanie w czymś usterek, uszkodzeń, naprawienie, reperacja, remont (...), zaś "wymiana" to "zastąpienie jakiejś rzeczy, zwłaszcza zużytej lub zepsutej, inną (zob. tom 2 str. 827 oraz tom 4 str. 629). W rezultacie naprawić, czyli doprowadzić do stanu używalności, można rzecz (urządzenie) lub jej część składową w różny sposób, np. wykonując reperację zepsutej części lub też wymienić tę część na sprawną. Zdaniem Sądu, tylko gdy wyniknie potrzeba wymiany obu elementów tachografu można mówić o montażu urządzenia rejestrującego w pojeździe, czyli instalacji urządzenia. Jeśli pracodawca podnosi, że dokonał naprawy tachografu poprzez wymianę przyrządu rejestrującego na identyczny rodzaj oraz model, lecz nowszy (wyprodukowany w dniu 4 lutego 2013 r.), to zadaniem organów jest dokonanie oceny tego faktu w kontekście wyjaśnień pracodawcy i obowiązujących przepisów. Poza tym argumentacja organów, że w przypadku wymiany urządzenia rejestrującego, na nowe urządzenie rejestrujące należy spełnić wszystkie wymagania obowiązujące w dniu wymiany w kontekście niniejszej sprawy jest chybiona, ponieważ Spółka nie wymieniła urządzenia rejestrującego, lecz wymieniła wyłącznie przyrząd rejestrujący, czyli jeden z elementów urządzenia rejestrującego.

Dodać także należy, że w myśl art. 16 ust. 1 rozporządzenia nr 3821/85 w razie uszkodzenia lub wadliwego działania urządzenia pracodawca zobowiązany jest do jego naprawy przez uprawnionego instalatora lub warsztat, jak tylko okoliczności na to pozwolą. Taka sytuacja wystąpiła w niniejszej sprawie, jednakże i do tej argumentacji Spółki nie odniosły się organy inspekcji drogowej.

Podsumowując, wbrew twierdzeniu organu odwoławczego postępowanie w pierwszej instancji nie zostało przeprowadzone z poszanowaniem przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. W ocenie Sądu, organy obu instancji nie podjęły wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli, a także nie uczyniły zadość obowiązkowi zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego w sposób wyczerpujący. W świetle stanowiska Spółki zawartego w odwołaniu i skardze, że naprawy dokonała w uprawnionym warsztacie, nie można bezkrytycznie przyjąć, że dokonano w sprawie dokładnej analizy przesłanek do zastosowania przepisu art. 92c ustawy.

Wobec tego stwierdzić przyjdzie, że zaskarżone decyzje są niezgodne z prawem, gdyż naruszają w sposób oczywisty zarówno przepisy postępowania - wskazane przez skarżącego art. 7, art. 77 § 1, art. 80 i 107 § 3 K.p.a., jak i wskazane wyżej przepisy prawa materialnego, a w szczególności art. 92a ust. 1 ustawy i lp. 6.1.2 załącznika nr 3 ustawy.

Uznając, że stwierdzone naruszenia przepisów K.p.a. mogły mieć wpływ na wynik sprawy, na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c P.p.s.a., Sąd uchylił zaskarżoną decyzję, a na zasadzie art. 135 P.p.s.a. także utrzymaną nią w mocy decyzję pierwszoinstancyjną. O kosztach postępowania Sąd nie orzekł, gdyż Spółka nie złożyła wniosku w tym zakresie.

Ponownie rozpoznając sprawę, organ inspekcji drogowej uwzględni powyższe rozważania i uzupełni materiał dowodowy oraz rozstrzygnie sprawę co do istoty, a swoje stanowisko uzasadni zgodnie z art. 107 § 3 K.p.a. Sąd zaznacza, że nie przesądza treści rozstrzygnięcia, zapadłego po ponownym rozpoznaniu sprawy, gdyż będzie ono wynikiem przeprowadzonej interpretacji przepisów obowiązujących w spornej kwestii z odniesieniem się do argumentacji Spółki.