

Pytanie: Kto powinien prowadzić nadzór nad ośrodkami szkolenia instruktorów?

Odpowiedź: Nadzór nad prowadzeniem szkoleń kandydatów na instruktorów prowadzą starostowie właściwi ze względu na miejsce przeprowadzenia szkolenia.

Uzasadnienie: Na wstępie należy wskazać, że – z jednym wyjątkiem – przepisy prawa nie posługują się pojęciem „ośrodka szkolenia instruktorów” (owym wyjątkiem jest rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 27 października 2005 roku w sprawie szkolenia, egzaminowania i uzyskiwania uprawnień przez kierujących pojazdami, instruktorów i egzaminatorów, publ. Dz. U. Nr 217, poz. 1834 z późn. zm., które incydentalnie – w jednym miejscu – używa tego określenia). Instruktor nauki jazdy musi natomiast ukończyć kurs kwalifikacyjny (art. 105 ust. 2 pkt 4 ustawy – Prawo o ruchu drogowym). Ustalenie warunków i trybu szkolenia kandydatów na instruktorów zostało powierzone ministrowi właściwemu do spraw transportu (art. 115 ust. 1 pkt 4 lit. b Prawa o ruchu drogowym), który w realizacji ustawowego upoważnienia wydał powołane już wyżej rozporządzenie w sprawie szkolenia, egzaminowania i uzyskiwania uprawnień przez kierujących pojazdami, instruktorów i egzaminatorów. Zagadnieniom kursu kwalifikacyjnego dla instruktorów nauki jazdy poświęcony jest rozdział 6 tegoż rozporządzenia. Miejsce odbywania kursu kwalifikacyjnego określone zostało w §33. Powołany przepis ma brzmienie: „Szkolenie kandydatów na instruktorów nauki jazdy i instruktorów nauki jazdy, w formie kursu kwalifikacyjnego, o którym mowa w art. 105 ust. 2 pkt 4 ustawy, prowadzi podmiot spełniający wymagania, o których mowa w § 3.” Oznacza to, że podmiot prowadzący kurs kwalifikacyjny dla kandydatów na instruktorów nauki jazdy musi spełniać wszystkie wymagania określone w §3, w szczególności w §3 ust. 2 zgodnie z którym uprawnione podmioty (przedsiębiorcy, jednostki wojskowe, jednostki resortu spraw wewnętrznych) prowadzą szkolenie w ośrodkach szkolenia kierowców. Wyjątkiem od tej zasady są jedynie szkoły.

Kurs kwalifikacyjny dla kandydatów na instruktorów może być zatem prowadzony jedynie w ośrodku szkolenia kierowców. W konsekwencji nadzór nad prowadzeniem szkoleń kandydatów na instruktorów, jako część nadzoru nad ośrodkami szkolenia kierowców, jest zadaniem właściwego miejscowo starosty.

Pytanie: Czy w momencie zmiany przez diagnostę miejsca zamieszkania powinien on otrzymać od starosty właściwego ze względu na nowe miejsce zamieszkania nowe uprawnienia do prowadzenia badań technicznych pojazdów w miejsce starych?

Odpowiedź: Nie, zmiana miejsca zamieszkania diagnosty pozostaje bez wpływu na posiadane przez niego uprawnienia do prowadzenia badań technicznych pojazdów.

Uzasadnienie: Obowiązujące przepisy prawa nie przewidują instytucji wymiany posiadanych uprawnień. Oznacza to, że przedstawiona w pytaniu sytuacja wymagałaby z prawnego punktu widzenia cofnięcia uprawnień i jednoczesnego wydania nowych. Przesłanki wydania uprawnień do wykonywania badań technicznych określone są w art. 84 ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 roku – Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. z 2005 r., Nr 108, poz. 908 z późn. zm.). Są nimi:

- posiadanie odpowiedniego wykształcenia technicznego i praktyki;
- odbycie wymaganego szkolenia;

- zdanie z pozytywnym wynikiem egzaminu kwalifikacyjnego.

Raz nadane uprawnienia mogą być cofnięte jedynie w sytuacjach opisanych w art. 84 ust. 3 Prawa o ruchu drogowym. Ani w przypadku nadania uprawnień, ani w przypadku ich cofnięcia wśród przesłanek nie została wymieniona zmiana miejsca zamieszkania, co uzasadnia udzieloną odpowiedź.

Pytanie: Który starosta jest właściwy do cofnięcia diagnoście uprawnień do prowadzenia badań technicznych pojazdów, jeżeli w wyniku kontroli przeprowadzanej na stacji kontroli pojazdów stwierdzono dokonanie przez tegoż diagnostę czynu określonego w art. 84 ust. 3 pkt 1 lub pkt 2 ustawy – Prawo o ruchu drogowym?

Odpowiedź: Do cofnięcia diagnoście uprawnień do prowadzenia badań technicznych pojazdów uprawniony jest starosta, który stwierdził zaistnienie przesłanek sformułowanych w art. 84 ust. 3 Prawa o ruchu drogowym (mówiąc w uproszczeniu – starosta, który przeprowadzał kontrolę na stacji kontroli pojazdów).

Uzasadnienie: Wątpliwość wyrażona w rozważanym pytaniu jest konsekwencją niejednoznacznego brzmienia art. 84 ust. 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 roku – Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. z 2005 r., Nr 108, poz. 908 z późn. zm.). Przepis ten wskazuje, że cofnięcia diagnoście uprawnień do wykonywania badań technicznych dokonuje starosta – jednakże bez wskazania *explicite*, który ze starostów powinien tego dokonać. Tymczasem w skrajnej sytuacji możemy rozważyć konkurencję pomiędzy trzema starostami:

- starostą, który wydał uprawnienia;
- starostą właściwym ze względu na miejsce zamieszkania diagnosty;
- starostą właściwym ze względu na lokalizację stacji kontroli pojazdów.

Co do zasady właściwość miejscową określa Kodeks Postępowania Administracyjnego. Zgodnie z regułą zawartą w art. 21 §1 pkt 3 w sprawach innych niż dotyczące nieruchomości, czy prowadzenia zakładu pracy w pierwszym rzędzie przesądzające jest miejsce zamieszkania (siedziba) w kraju. Wydawałoby się zatem, że właściwym powinien być starosta uwidoczniiony pod pkt 2 powyższego zestawienia.

Przepisy art. 21 §1 Kodeksu Postępowania Administracyjnego nie mają jednak zastosowania wówczas, gdy przepisy szczególne zawierają postanowienia określające kryteria (zasady) ustalania właściwości miejscowej (por. Komentarz do art. 21 KPA, w: M. Jaśkowska, A. Wróbel, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, LEX, 2009). Należy uznać, że art. 84 ust. 3 Prawa o ruchu drogowym stanowi właśnie wyjątek od reguły kodeksowej. Skoro bowiem cofnięcie uprawnień może być jedynie konsekwencją okoliczności stwierdzonych w wyniku kontroli, to wykładnia celowościowa wskazuje, że odpowiednie postępowanie administracyjne powinno się toczyć przed organem, który przeprowadzał kontrolę. W przeciwnym wypadku wystąpiłyby istotne utrudnienia proceduralne związane z koniecznością orzekania przez jednego starostę w oparciu o dowody zebrane przez innego starostę i to w trybie innym niż pomoc prawna.

Uwagi:

- Przepisy w przedmiotowej sprawie są na tyle nieprecyzyjne, że przedstawiona powyżej

interpretacja jest jedną z wielu możliwych – choć wydaje się, że najtrafniejsza z punktu widzenia wykładni celowościowej. Mimo to należy liczyć się z wniesieniem odwołania (co skądinąd w przypadku decyzji cofających uprawnienia do prowadzenia badań technicznych pojazdów jest i tak normą) i w konsekwencji poddaniem kwestii właściwości miejscowej pod weryfikację organu II instancji i (ewentualnie) sądów administracyjnych.

- W przypadku uznania, że art. 84 ust. 3 Prawa o ruchu drogowym nie stanowi wyjątku od reguły zawartej w art. 21 §1, właściwość miejscowa winna być ustalana według miejsca zamieszkania diagnosty.
- Nie są znane wyroki sądów administracyjnych dotyczące bezpośrednio właściwości miejscowej organu uprawnionego do cofnięcia uprawnień do prowadzenia badań technicznych pojazdów. Wskazać jednak należy, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 26 czerwca 2008 roku, sygn. akt II SA/Po 106/08, publ. LEX nr 522439 przy okazji rozpatrywania innego zagadnienia prawnego w sposób dorozumiany dopuścił przekazywanie protokołów kontroli przedsiębiorcy prowadzącego stację kontroli pojazdów przeprowadzonej przez jednego starostę, innemu staroście celem wyciągnięcia konsekwencji prawnych wobec zatrudnionych na kontrolowanej stacji diagnostów.
- Odpowiedź na powyższe pytanie byłaby inna, gdyby przesłanki cofnięcia uprawnień do wykonywania badań technicznych nie były nierozdzielnie związane z koniecznością przeprowadzenia kontroli (wówczas nie byłoby przesłanek do argumentowania, że postępowanie powinien prowadzić starosta przeprowadzający kontrolę) lub istniał ustanowiony ustawowo rejestr diagnostów (wówczas właściwym musiałby być starosta prowadzący ten rejestr, w którym znajduje się dany diagnosta).

Pytanie: Jakie są wymogi dotyczące prowadzenia rejestru przedsiębiorców prowadzących stacje kontroli pojazdów w formie elektronicznej?

Odpowiedź: Prowadzenie w formie elektronicznej (lokalnej, tj. bez użycia systemów teleinformatycznych) rejestru przedsiębiorców prowadzących stacje kontroli pojazdów wymaga by:

- dostęp do rejestru był ograniczony poprzez system autoryzacji zapewniający rozróżnienie poszczególnych użytkowników (nie jest dopuszczalne np. stosowanie jednego hasła dla wszystkich użytkowników);
- dostępna była historia zmian wraz z jednoznaczną identyfikacją osób, które ich dokonały;
- struktura i postać zawartych w rejestrze cech była zgodna z załącznikiem do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 października 2005 roku w sprawie minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w formie elektronicznej (Dz. U. Nr 214, poz. 1781).

Uzasadnienie: Odpowiedzi na postawione pytanie dostarcza ustawa z dnia 17 lutego 2005 roku o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. Nr 64, poz. 565 z późn. zm.; zwana dalej ustawą o informatyzacji) i akty wykonawcze do niej wydane. Zgodnie bowiem z art. 1 pkt 2 ustawy określa ona w szczególności zasady ustalania minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych oraz dla rejestrów publicznych i wymiany informacji.

Zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt 5 ustawy pod pojęciem rejestru publicznego rozumiany jest rejestr, ewidencja, wykaz, lista, spis albo inna forma ewidencji, służący do realizacji zadań publicznych,

prowadzony przez podmiot publiczny na podstawie odrębnych przepisów ustawowych. Nie ulega wątpliwości, że rejestr przedsiębiorców prowadzących stacje kontroli pojazdów mieści się w zakresie tej definicji. W konsekwencji oznacza to, że rejestr ten musi spełniać wymogi narzucane przez ustawę rejestrom publicznym. Wymogi te można podzielić na trzy grupy:

- Wymogi dotyczące wszystkich systemów informatycznych, a zatem i rejestrów publicznych prowadzonych w formie elektronicznej. W pierwszej kolejności należy tu wymienić – zdezaktualizowane technicznie, lecz wciąż obowiązujące – przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 1998 roku w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów powiatu (Dz. U. Nr 160, poz. 1074 z późn. zm.). Zgodnie z treścią §55 ust. 1 pkt 1 załącznika dane przechowywane w pamięci komputerów zabezpiecza się przez dopuszczenie do dostępu wyłącznie upoważnionych pracowników, co oparte jest przez system haseł identyfikujących pracownika, system haseł ograniczających dostęp do wybranych obszarów danych osobom nie posiadającym odpowiednich uprawnień oraz zabezpieczenie dostępu do terminali sieciowych przez użycie kart magnetycznych lub kart obiegowych (por. §55 ust. 2 załącznika).

Jak zostało już wspomniane przepisy te – pochodzące sprzed 12 lat – są nieadekwatne do obecnego stanu rozwoju techniki informacyjnej. Z tego względu konieczne jest posłużenie się dokumentami o charakterze zaleceń – będą to przede wszystkim dwie polskie normy: PN-I-13335-1:1999. Technika informatyczna. Wytyczne do zarządzania bezpieczeństwem systemów informatycznych. Pojęcia i modele bezpieczeństwa systemów informatycznych oraz PN-ISO/IEC 17799:2007. Technika informatyczna. Techniki bezpieczeństwa. Praktyczne zasady zarządzania bezpieczeństwem informacji. Normy te wymagają by systemy informatyczne gwarantowały w szczególności:

- poufność, czyli zapewnienie, że informacja jest dostępna tylko osobom upoważnionym;
- integralność, czyli zapewnienie dokładności i kompletności informacji oraz metod jej przetwarzania;
- rozliczalność, czyli zapewnienie, że działania podmiotów mogą być przypisane do nich w sposób jednoznaczny;
- autentyczność, czyli zapewnienie, że tożsamość podmiotu lub zasobu jest zgodna z deklarowaną.

Należy przyjąć, że rejestr publiczny prowadzony w postaci elektronicznej powinien spełniać te warunki.

- Wymogi dotyczące wszystkich rejestrów publicznych – zarówno podłączonych do sieci, jak i funkcjonujących lokalnie. Określone one zostały w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 11 października 2005 roku w sprawie minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w formie elektronicznej (Dz. U. Nr 214, poz. 1781).

Sprowadzają się one *de facto* do wymogu, by w przypadku zamieszczania w rejestrze cechy informacyjnej tożsamej z którąkolwiek z 15 cech referencyjnych wymienionych w rozporządzeniu, była ona stosowana w formie zgodnej z definicją, a w przypadku wymiany informacji w formie elektronicznej – dodatkowo w oparciu o rejestr referencyjny (czyli, by cecha w danym rejestrze była podana w identycznej postaci jak w rejestrze referencyjnym). Zapewnia to zgodność reprezentacji informacji zawartych w różnych rejestrach – celem w szczególności przyszłej integracji wszystkich rejestrów. Zgodnie z art. 83b ust. 6 Prawa o ruchu drogowym w rejestrze przedsiębiorców prowadzących stacje kontroli pojazdów zamieszcza się:

- firmę przedsiębiorcy;
- numer w rejestrze przedsiębiorców albo ewidencji działalności gospodarczej oraz numer identyfikacji podatkowej (NIP), o ile przedsiębiorca taki numer posiada;
- adres zamieszkania albo siedziby przedsiębiorcy (z pewnymi ograniczeniami);
- adres stacji kontroli pojazdów przedsiębiorcy;
- zakres badań;
- imiona i nazwiska zatrudnionych diagnostów wraz z numerami ich uprawnień.

Spośród wymienionych wyżej cech cechami referencyjnymi nie są jedynie: firma przedsiębiorcy, numer w ewidencji działalności gospodarczej (ale numer w rejestrze przedsiębiorców – już tak), zakres badań oraz numery uprawnień zatrudnionych diagnostów. Oznacza to, że pozostałe dane muszą mieć postać wynikającą z rozporządzenia, np. numer identyfikacji podatkowej winien być 10-pozycyjnym polem znakowym, z ograniczeniem dopuszczalnych znaków do przedziału 0-9. Rejestrem referencyjnym w tym przypadku jest Krajowa Ewidencja Podatników.

- Wymogi dotyczące rejestrów publicznych podłączonych do sieci (czyli posługując się ustawową definicją – działających przy użyciu systemów teleinformatycznych). W tym przypadku formułowane są warunki, by:
- rejestr spełniał minimalne wymagania dla systemów teleinformatycznych – określone obecnie w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 11 października 2005 roku w sprawie minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz. U. Nr 212, poz. 1766);
- dostarczanie informacji do rejestru oraz udostępnianie informacji z tego rejestru było możliwe drogą elektroniczną.

Aktualnie w toku prac legislacyjnych znajdują się dodatkowe akty wykonawcze, które ustalą szczegółowo warunki autoryzacji użytkowników w systemach teleinformatycznych.

Wymogów należących do tej grupy nie omawiamy – wymagają one w praktyce funkcjonowania pełnego systemu teleinformatycznego i jako takie znacznie wykraczają poza zagadnienie elektronizacji rejestru przedsiębiorców prowadzących stacje kontroli pojazdów.

Uwaga:

- Wymóg identyfikacji użytkowników obowiązuje nawet w sytuacji, gdy w danym momencie tylko jeden urzędnik ma upoważnienie do prowadzenia rejestru. Stanowi to zabezpieczenie przed nieuprawnionym dostępem przez osoby trzecie.
- Odpowiedź na postawione pytanie oznacza, że dla uznania rejestru przedsiębiorców prowadzących stacje kontroli pojazdów za prowadzony w formie elektronicznej, nie wystarczy by został on przepisany do otwartego dokumentu edytora tekstu lub arkusza kalkulacyjnego. Rozwiązanie takie stanowi jedynie elektroniczne wsparcie dla rejestru prowadzonego w formie papierowej. Oznacza to, że po każdej ewentualnej zmianie konieczne jest wydrukowanie rejestru w formie pełnej lub przyrostowej (zmiany w stosunku do poprzedniego stanu).