



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 3 czerwca 2022 r.

Poz. 2671

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NK-II.4131.87.2022.AKR WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 3 czerwca 2022 r.

Na podstawie art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 547 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLII/585/2022 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 28 kwietnia 2022 r. w sprawie nadania statutu Wojewódzkiemu Ośrodkowi Ruchu Drogowego w Suwałkach.

UZASADNIENIE

W dniu 28 lutego 2022 r. Sejmik Województwa Podlaskiego podjął uchwałę Nr XLII/585/2022 w sprawie nadania statutu Wojewódzkiemu Ośrodkowi Ruchu Drogowego w Suwałkach.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 maja 2022 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności. Analiza jej treści wykazała, iż część postanowień podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

W związku z powyższym organ nadzoru w dniu 31 maja 2022 r. wszczął postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z treścią art. 82 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa, uchwała organu samorządu województwa sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały w trybie określonym w art. 81.

Jak wynika z art. 120 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 988 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”, sejmik województwa nadaje ośrodkowi statut. Statut ośrodka określa w szczególności jego organizację i warunki tworzenia oddziałów terenowych (art. 120 ust. 2 ustawy).

Zauważyć należy, że w § 9 statutu będącego załącznikiem do wskazanej wyżej uchwały organ stanowiący realizując dyspozycję art. 120 ust. 2 ustawy wskazał jedynie, że „oddziały terenowe Ośrodka tworzy, łączy i znosi Dyrektor w zależności od potrzeb”. Tym samym wbrew delegacji ustawowej Sejmik Województwa Podlaskiego nie określił warunków tworzenia oddziałów terenowych, a jedynie wskazał uprawniony do tego podmiot. Trudno bowiem uznać użyte w § 9 statutu sformułowanie „w zależności od potrzeb” za realizację powyższego przepisu w zakresie określenia warunków tworzenia oddziałów terenowych.

Zgodnie z art. 117 ust. 1 ustawy, do zadań ośrodka należy:

- 1) współpraca z wojewódzką radą bezpieczeństwa ruchu drogowego;
- 2) współpraca ze starostami przy sprawowaniu nadzoru nad szkoleniem;
- 3) organizowanie egzaminów państwowych sprawdzających kwalifikacje osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami oraz kierujących pojazdami;

- 3a) organizowanie egzaminów sprawdzających kwalifikacje osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami w zakresie określonym umową międzynarodową, której stroną jest Rzeczpospolita Polska;
- 3b) organizowanie testów kwalifikacyjnych;
- 4a) prowadzenie szkoleń okresowych;
- 5) prowadzenie 3-dniowych warsztatów doskonalenia zawodowego dla egzaminatorów;
- 6) prowadzenie kursów:
 - a) doskonalących dla nauczycieli prowadzących zajęcia szkolne dla uczniów ubiegających się o kartę rowerową,
 - b) doształcających w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego,
 - c) reedukacyjnych w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego,
 - d) reedukacyjnych w zakresie problematyki przeciwalkoholowej i przeciwdziałania narkomanii;
- 7) organizowanie zajęć dla uczniów ubiegających się o kartę rowerową;
- 8) przekazywanie marszałkowi województwa oraz starostom informacji w zakresie statystyki zdawalności dla poszczególnych ośrodków szkolenia i instruktorów;
- 9) inna niż wymieniona w pkt 4a i 5-8 działalność oświatowa w zakresie ruchu i transportu drogowego.

Wskazane wyżej przepisy wskazują obligatoryjne zadania ośrodka ruchu drogowego nałożone przez ustawodawcę. Zatem organ stanowiący wskazując w uchwale zadania Wojewódzkiego Ośrodka Ruchu Drogowego w Suwałkach powinien zawrzeć postanowienia odnoszące się do wszystkich wymienionych w przywołanym powyżej przepisie zagadnień.

Tymczasem Sejmik Województwa Podlaskiego w § 4 ust. 1 statutu będącego załącznikiem do analizowanej uchwały postanowił, że do zadań Ośrodka należy załedwie:

- a) organizowanie egzaminów państwowych sprawdzających kwalifikacje osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami oraz kierujących pojazdami,
- b) prowadzenie kursów doształcających kierowców wykonujących transport drogowy w zakresie przewozu osób i rzeczy,
- c) przeprowadzenie szkoleń dla kierowców naruszających zasady bezpieczeństwa ruchu drogowego,
- d) zapewnienie obsługi Wojewódzkiej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego w przypadku wyznaczenia Ośrodka do tego zadania,
- e) wdrażanie Krajowego i Wojewódzkiego Programu Poprawy Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego.

Natomiast w § 4 ust. 2 statutu organ stanowiący wskazał jakie inne zadania z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego może wykonywać Ośrodek. Zastosowanie wyrazu „może” oznacza fakultatywność wskazanych zadań, tym samym Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Suwałkach nie ma obowiązku ich realizacji.

Powyższe oznacza, że w § 4 ust. 1 statutu wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego dokonano naruszenia art. 117 ust. 1 ustawy poprzez pominięcie zadań ośrodka wskazanych przez ustawodawcę w ustawie. Jedynie na marginesie warto zauważyć, że wskazane wyżej zawężenie delegacji ustawowej ma miejsce, nawet gdyby przyjąć treść § 4 ust. 1 i 2 statutu jako obowiązkowe zadania ośrodka ruchu drogowego.

Dodatkowo należy wskazać, że w § 4 analizowanej uchwały postanowiono, iż uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego i wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Zgodnie z art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461) w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespolonej;

- 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy;
- 3) statuty związków międzygminnych, statuty związków powiatów oraz statuty związków powiatowo-gminnych;
- 3a) statuty związków metropolitalnych;
- 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespolonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespolonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy;
- 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte:
 - a) między jednostkami samorządu terytorialnego,
 - b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej;
- 7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa;
- 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy;
- 8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego;
- 9) statut urzędu wojewódzkiego;
- 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Powyższy przepis zawiera zamknięty katalog aktów prawnych podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Natomiast przedmiotowa uchwała nie należy do żadnej z kategorii aktów prawnych wymienionych w tym katalogu. W szczególności nie stanowi ona aktu prawa miejscowego ani też aktu, który na mocy przepisów szczególnych podlega publikacji.

Kwalifikacja danego aktu do aktów prawa powszechnie obowiązującego musi być przeprowadzona przy uwzględnieniu jego cech materialnych i formalnych. Tego rodzaju akt musi zawsze zawierać się w granicach upoważnienia ustawowego (art. 94 Konstytucji RP). Z samego faktu podjęcia uchwały przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie można jeszcze wywodzić, że mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego. Jedynie charakter norm prawnych i kształtowania przez te normy sytuacji prawnej adresatów mają przesądzające znaczenie dla kwalifikacji danego aktu, jako aktu prawa miejscowego. Innymi słowy, jeżeli akt prawotwórczy (uchwała rady gminy), zawiera co najmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to jest to akt prawa miejscowego (wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2002 r., sygn. akt I SA 2160/01).

Istotą aktu prawa miejscowego jest to, iż nakłada na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek określonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w obowiązujących przepisach prawa. W ocenie organu nadzoru uchwała Nr XLII/585/2022 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 28 kwietnia 2022 r. w sprawie nadania statutu Wojewódzkiemu Ośrodkowi Ruchu Drogowego w Suwałkach nie jest aktem prawa miejscowego, bowiem nie reguluje w sposób generalny i abstrakcyjny uprawnień lub obowiązków osób trzecich, lecz jest jedynie aktem organizacyjnym dotyczącym struktur wewnętrznych ośrodka ruchu drogowego. Dotyczy głównie kwestii organizacyjnych takich jak zadania, struktura organizacyjna czy gospodarka finansowa ośrodka.

Nie ulega wątpliwości, że organ stanowiący zobowiązany jest do przestrzegania zakresu upoważnienia udzielonego mu przez ustawę. Niewypełnienie zaś zakresu przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały stanowi istotne naruszenie prawa i prowadzić musi do wyeliminowania takiej uchwały z porządku prawnego w całości.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Zofia Silwonik