



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.816.2021

Łódź, 2 grudnia 2021 r.

Rada Powiatu Opoczyńskiego

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 79 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920, z 2021 r. poz. 1038 i 1834)

stwierdzam nieważność

§ 3 ust. 7 załącznika Nr 1 do uchwały Nr XXXIX/293/21 Rady Powiatu Opoczyńskiego z dnia 28 października 2021 r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Powiatu Opoczyńskiego w zakresie wyrazów „środkami transportu szynowego oraz/lub drogowego”.

Uzasadnienie

Dnia 10 listopada 2021 r. organ nadzoru wysłał zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie ww. uchwały wskazując zastrzeżenia dotyczące § 3 ust. 7 załącznika Nr 1 do przedmiotowej uchwały, tj. Statutu Młodzieżowej Rady Powiatu Opoczyńskiego.

W wyjaśnieniach udzielonych 16 listopada 2021 r. Przewodniczący Rady Powiatu Opoczyńskiego nie podzielił wątpliwości organu nadzoru. Podkreślił, że w podjętej uchwale nie dokonano modyfikacji ani powtórzenia zapisów art. 3e ust. 11 ustawy o samorządzie powiatowym, a dokonano tego do czego upoważnił radę powiatu ustawodawca, a mianowicie określono szczegółowe zasady zwrotu kosztów przejazdu na terenie kraju związanych z udziałem radnego w posiedzeniu młodzieżowej rady powiatu lub w zorganizowanym wydarzeniu, na którym reprezentuje on młodzieżową radę powiatu. Następnie wskazano na podobne w ocenie Przewodniczącego regulacje znajdujące się w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁÓDZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

z tytułu podróży służbowej (Dz. U. z 2013 r. poz. 167) oraz rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych powiatu (Dz. U. z 2000 r. nr 66 poz. 799 z późn. zm.). W ocenie Przewodniczącego, na podstawie wskazanych przepisów prawnych, określenie rodzaju środka transportu za który przysługuje zwrot kosztów, tak jak w załączniku Nr 1 do przedmiotowej uchwały, mieści się w obowiązujących przepisach prawnych dotyczących zasad zwrotu kosztów.

Organ nadzoru prezentuje w niniejszej sprawie następujący pogląd.

Ustawodawca w delegacji zawartej w art. 3e ust. 11 ustawy o samorządzie powiatowym określił, że członkowi młodzieżowej rady powiatu biorącemu udział w posiedzeniach młodzieżowej rady powiatu lub w zorganizowanym wydarzeniu, na którym reprezentuje on młodzieżową radę powiatu, a w przypadku niepełnoletniego członka młodzieżowej rady powiatu - także jego rodzicowi lub opiekunowi prawnemu, zwraca się, na jego wniosek, koszty przejazdu na terenie kraju związane z udziałem w posiedzeniu młodzieżowej rady powiatu lub w zorganizowanym wydarzeniu, na którym reprezentuje on młodzieżową radę powiatu, na podstawie dokumentów, w szczególności rachunków, faktur lub biletów, potwierdzających poniesione wydatki lub informacji o wysokości poniesionych kosztów przejazdu samochodem. Szczegółowe zasady zwrotu kosztów oraz zasady delegowania przedstawicieli młodzieżowej rady powiatu na zorganizowane wydarzenia, na których reprezentują oni młodzieżową radę powiatu, reguluje statut młodzieżowej rady powiatu.

W ocenie organu nadzoru, Rada Powiatu Opoczyńskiego dokonała niedozwolonej modyfikacji przepisu ustawy. Ustawodawca we wskazanym przepisie używając zwrotu „zwraca się, na jego wniosek” jednoznacznie rozstrzyga, że taki zwrot jest obligatoryjny. Ponadto, wskazany przepis nie ogranicza w żaden sposób dopuszczalnych środków transportu, w szczególności do transportu szynowego oraz drogowego. Jedyne ograniczenie jakie można dostrzec w tym przepisie to ograniczenie do kosztów przejazdu „na terenie kraju”. Delegacja ustawowa zawarta w art. 3e ust. 11 *in fine* ustawy o samorządzie powiatowym upoważnia do ustalenia szczegółowych zasad zwrotu kosztów oraz zasady delegowania przedstawicieli Młodzieżowej Rady Powiatu Opoczyńskiego, natomiast nie upoważnia do modyfikowania jakichkolwiek elementów znajdujących się w tym przepisie.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym utrwalone jest stanowisko, iż powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi

wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze, bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest też dezinformujące, bowiem trzeba liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (wyrok WSA z Łodzi z dnia 7 sierpnia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 142/20). W sytuacji, gdy w jednym akcie następuje zamieszczenie postanowień o charakterze technicznym, porządkowym czy kancelaryjnym, jak i postanowień powtarzających przepisy ustawowe, a także niezgodnych z ustawą, to taka uchwała organu gminy - jako istotnie naruszająca prawo - jest nieważna (wyrok NSA z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09). Przez takie działanie organu podejmującego uchwałę może dojść do tego, że treść przepisu straciłaby swoje pierwotne znaczenie, a to wówczas oznacza, że doszło do naruszenia prawa i to w stopniu rażącym (por. wyrok WSA z Łodzi z dnia 7 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Łd 94/18).

Organ nadzoru stoi na stanowisku, że o ile ze względu na jednoznaczną treść § 3 ust. 8 załącznika Nr 1 do przedmiotowej uchwały: „zwrot kosztów przysługuje”, użyte w § 3 ust. 7 tego załącznika określenie „zwrot kosztów może nastąpić również za przejazd samochodem z zastrzeżeniem ust. 8” należy w ocenie organu nadzoru postrzegać jako nieistotne naruszenie prawa, tak ograniczenie dopuszczalnych środków transportu do szynowego oraz/lub drogowego należy zakwalifikować jako istotnie naruszające prawo. Nie sposób się zgodzić z wyjaśnieniami Przewodniczącego Rady Powiatu Opoczyńskiego, że można tutaj zastosować przepisy dwóch ww. rozporządzeń. Rozporządzenie jest aktem wykonawczym i zgodnie z przepisami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283 z późn. zm.) zamieszcza się w nim tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (§ 115 załącznika do rozporządzenia, tj. „Zasady techniki prawodawczej”), zaś w przepisach upoważniających do wydania rozporządzenia wskazuje się 1) organ właściwy do wydania rozporządzenia; 2) rodzaj aktu; 3) zakres spraw przekazywanych do uregulowania w rozporządzeniu; 4) wytyczne dotyczące treści rozporządzenia (§ 63 załącznika do rozporządzenia, tj. „Zasady techniki prawodawczej”). Wymienione przez Przewodniczącego rozporządzenia nie odnoszą się do zwrotu kosztów przejazdu radnym młodzieżowych rad powiatu. Ustawodawca nie zdecydował się na przekazanie upoważnienia do wydania takiego rozporządzenia w jakimkolwiek przepisie,

lecz rozstrzygnął, że wskazane kwestie reguluje statut młodzieżowej rady powiatu. Niemniej jednak musi się to odbywać w zgodzie z regulacjami zawartymi w ustawie. Nie można bowiem pominąć zasady praworządności zawartej w art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którą każda norma kompetencyjna musi być realizowana zgodnie z regułami stanowienia prawa. Zakres upoważnienia musi być zawsze interpretowany przez pryzmat działania w granicach i na podstawie prawa. Naczelną zasadą prawa publicznego jest zakaz domniemania kompetencji. Normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Tym samym postanowienia przedmiotowej uchwały nie mogą wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia do jej wydania. Naruszenie tego wymogu skutkuje bowiem nieważnością wadliwego postanowienia uchwały. Tego rodzaju wada legislacyjna jest traktowana w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadek istotnego naruszenia prawa (por. wyrok NSA z 12 kwietnia 2016 r., sygn. akt II GSK 2466/14, wyrok WSA w Łodzi z dnia 23 lipca 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 203/21).

W sytuacji, w której § 3 ust. 7 załącznika Nr 1 do przedmiotowej uchwały we wskazanym zakresie w sposób istotny narusza prawo, a zwłaszcza art. 3e ust. 11 ustawy o samorządzie powiatowym, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Tobiasz Bocheński

Do wiadomości:

Zarząd Powiatu Opoczyńskiego