



## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.),

**stwierdzam nieważność**

**uchwały nr XXXI/195/20 Rady Miejskiej w Kowarach z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze w specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyjątkiem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania.**

### Uzasadnienie

Rada Miejska w Kowarach, powołując się art. 7 ust. 1 pkt 16 i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 17 ust. 1 pkt 11 i art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1876) – dalej jako: ustawa, podjęła na sesji w dniu 26 listopada 2020 r. uchwałę nr XXXI/195/20 w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze w specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyjątkiem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania – dalej jako: uchwała.

Uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 1 grudnia 2020 r.

**W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 ustawy, w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), polegającym na podjęciu uchwały, której zakres przedmiotowy objęty jest już innym aktem prawa miejscowego, przy jednoczesnym niewyeliminowaniu go z obrotu prawnego, a także na niezrealizowaniu normy kompetencyjnej w pełnym zakresie.**

Na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy rada gminy określa, w drodze uchwały, szczególne warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, oraz szczególne warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania.

Kwestionowaną uchwałą Rada Miejska w Kowarach miała na celu zrealizowanie powyższego upoważnienia ustawowego. Jednocześnie jednak przyjęła, że w mocy pozostanie uchwała nr XXXI/156/16 Rady Miejskiej w Kowarach z dnia 19 grudnia 2016 roku w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat i trybu ich pobierania (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 6007 ze zm.). Dała temu wyraz podejmując, bezpośrednio przed podjęciem kwestionowanej uchwały, uchwałę nr XXXI/194/20 Rady Miejskiej w Kowarach z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXXI/156/16 Rady Miejskiej w Kowarach z dnia 19 grudnia 2016 roku w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego od opłat i trybu ich pobierania. W uchwale tej dokonano zmiany stawki opłaty za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze realizowane przez gminę w ramach zadania własnego. Wyraźnie wskazano przy tym, że uchwała nr XXXI/156/16 ma obowiązywać w zmienionym brzmieniu od dnia 1 stycznia 2021 r, a zatem już po wejściu w życie kwestionowanej uchwały, co miało by nastąpić w dniu 16 grudnia 2020 r.

Rzecz zatem nie tylko w tym, że zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w rozdziale 6 działu I Zasad techniki prawodawczej i na podstawie tego odesłania zastosowanie znajduje § 39 Zasad techniki prawodawczej, który ustala, że przepisie uchylającym wyczerpująco wymienia się ustawy, które ustawa uchyla; nie poprzestaje się na domyślnym uchyleniu poprzedniej ustawy przez odmiennie uregulowanie danej sprawy w nowej ustawie. Kluczowe jest bowiem jednocześnie (w ramach jednej sesji Rady Miejskiej w Kowarach wyraźne utrzymanie w mocy uchwały nr XXXI/156/16, poprzez jej nowelizację).

W demokratycznym państwie prawnym, jakim formalnie pozostaje Rzeczypospolita Polska na mocy art. 2 Konstytucji RP nie jest dopuszczalne, aby te same stany faktyczne były objęte dwoma odmiennymi regulacjami powszechnie obowiązującymi. Jednocześnie mając na względzie inne uchybienia uchwały, które kwalifikować należy jako istotne naruszenie prawa, zasady demokratycznego państwa prawnego nakazywały, aby w ramach uprawnień nadzorczych Wojewody Dolnośląskiego podjąć rozstrzygnięcie nadzorcze zapobiegające dualizmowi regulacji dotyczącej odpłatności za usługi opiekuńcze w mieście Kowary poprzez stwierdzenie nieważności uchwały nr XXXI/195/20.

Drugim istotnym naruszeniem prawa mającym wpływ na nieważność uchwały w całości jest brak pełnej realizacji ustawowej delegacji prawodawczej. W art. 50 ust. 6 ustawy zobligowano organ stanowiący gminy do tego, aby uregulował trzy kwestie odnoszące się do usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi: 1) szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności, 2) szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, 3) tryb pobierania opłat. Tymczasem uchwała ustala jedynie szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności oraz tryb pobierania opłat. Nie zawiera natomiast żadnych norm kształtujących warunku częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat.

Tymczasem w przypadku stanowienia aktów prawa miejscowego na podstawie obligatoryjnych upoważnień ustawowych organ prawodawczy zobowiązany jest do pełnej realizacji normy kompetencyjnej, tak aby żaden zakres przedmiotowy przekazany mu do uregulowania nie został pominięty. Ustawa wyraźnie określa, że prawodawca miejscowy, podejmując uchwałę na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy zobowiązany jest do uwzględnienia w niej norm określających szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat. Organ stanowiący gminy może kompetencję tę wypełnić na różne sposoby, nie może jednak w ogóle pominąć kwestii zwolnień z opłaty. W każdej gminie obowiązywać musi regulacja, która stanowić będzie podstawę prawną do częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłaty za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze w okolicznościach, które organ stanowiący tej gminy uzna za istotne w jej warunkach lokalnych. Brak takiej regulacji stanowi istotne naruszenie przepisu kompetencyjnego, jak również godzi w zasadę prawidłowej legislacji, a więc w zasady demokratycznego państwa prawnego chronione art. 2 Konstytucji RP, co powoduje nieważność uchwały w całości.

Odnosząc się do obu powyższych naruszeń wskazać należy, że zasada prawidłowej legislacji ma fundamentalne znaczenie dla całego systemu prawa. Jej wagę niejednokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Składa się na nią szereg dyrektyw złączonych pod względem aksjologicznym (służą one ochronie wspólnych wartości, jakimi są zaufanie obywateli do państwa i prawa oraz pewność prawa) oraz funkcjonalnym (stanowią dyrektywy kierowane do prawodawcy i odnoszą się do procesu tworzenia prawa). Zasada prawidłowej legislacji została ukształtowana jako system ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących jak należy dokonywać zmian prawa w państwie prawnym. Do tych dyrektyw nie dostosowała się Rada Miejska w Kowarach zarówno podejmując uchwałę regulującą to, co uregulowane jest już w innym i nieuchylanym akcie prawa miejscowego, jak i niekompletnie wypełniając kompetencję do podjęcia uchwały, godząc przy tym w to, co w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego określane jest jako „rudymentalne kanony techniki prawodawczej”, a zatem konieczne jest stwierdzenie nieważności uchwały, jako istotnie naruszającej art. 2 Konstytucji RP.

Dodatkowo wskazać należy, że w uchwale ustalono stawkę określającą koszt 1 godziny usług opiekuńczych w okresie od dnia 1 stycznia 2021 r. do dnia 31 grudnia 2021 r. (§ 1 ust. 2) Jednocześnie przewidziano, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego (§ 7). Powyższe – w związku z ogłoszeniem uchwały w dniu 1 grudnia 2020 r. oznacza, że (gdyby uchwała miała stanowić podstawę prawną do ustalania opłaty za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze realizowane w ramach zadań własnych gminy) w okresie od dnia 16 grudnia 2020 r. do dnia 31 grudnia 2020 r. ustalenie wysokości opłaty byłoby niemożliwe. Taka niekoherencja przepisów uchwały

powodowała (niezależnie od nieważności uchwały w całości, z przyczyn wskazanych powyżej) konieczność stwierdzenia, że jej § 1 ust. 2 w zakresie w jakim wskazuje, że stawka opłaty ustalana jest na okres od dnia 1 stycznia 2021 r. w sposób istotny narusza prawo.

Niezgodna z ustawą jest również – wskazana w § 1 ust. 5 uchwały – reguła potwierdzenia konieczności objęcia pomocą w formie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych w zaświadczeniu lekarskim. W art. 50 ust. 3 ustawy wskazano, że usługi opiekuńcze obejmują pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, zaleconą przez lekarza pielęgnację oraz, w miarę możliwości, zapewnienie kontaktów z otoczeniem. W ramach usług opiekuńczych mieszczą się zatem także świadczenia, które w żaden sposób nie wiążą się z koniecznością lekarskiej weryfikacji. Ustawa wprost wskazuje, że pielęgnacja ma zostać zlecona przez lekarza. W pozostałym zakresie to nie lekarz rozstrzyga o zasadności przyznania usług opiekuńczych. W postępowaniu administracyjnym, którego przedmiotem jest ustalenie zasadności przyznania konkretnej osobie świadczenia w postaci usług opiekuńczych stosować należy ogólne zasady tego postępowania, w tym swobodę oceny dowodów, której organ stanowiący gminy nie może ograniczać. Wskazana regulacja nie może być zatem elementem aktu prawa miejscowego.

Naruszeniem prawa dokonany przez Radę Miejską w Kowarach jest również uchylenie z dniem 31 grudnia 2020 r. uchwała Rady Miasta Kowary Nr III/13/18 z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze jak również trybu ich pobierania. Należy bowiem zauważyć, że uchwała ta jest aktem nowelizującym uchwałę nr XXXI/156/16 Rady Miejskiej w Kowarach z dnia 19 grudnia 2016 r. i zawiera jedynie przepisy zmieniające. Z tego względu jej uchylenie po wejściu w życie jest bezprzedmiotowe. Zmian w obowiązującym stanie prawnym, w tym także polegających na uchylaniu lub nowelizowaniu uchwał, dokonuje się w ten sposób, że uchyla lub zmienia się tekst uchwały obowiązujący w dniu wejścia w życie przepisów zmieniających. Jeśli pierwotnie przyjęty tekst uchwały był zmieniany, uchyla lub zmienia się taką wersję aktu, która uwzględnia wprowadzone wcześniej zmiany. Zawsze jednak uchylenie lub nowelizacja uchwały powinna odnosić się do uchwały podjętej w danej sprawie (w danym zakresie przedmiotowym), trzeba bowiem mieć na względzie, że przepisy uchylające lub zmieniające mają charakter czynności konwencjonalnej, której normatywny skutek „konsumuje się” (wyczerpuje się) w momencie ich wejścia w życie. Tym samym uchylenie uchwały nowelizującej nie ma wpływu na treść uchwały pierwotnej (*abrogata lege abrogante non reviviscit lex abrogata*). Uchylenie obowiązującej uchwały (nawet jeżeli podlegała zmianom) możliwe jest tylko poprzez uchylenie uchwały pierwotnej. Naruszenie takich zasad techniki prawodawczej zobowiązuje, aby po raz kolejny powołać zasadę prawidłowej legislacji i stwierdzić, że Rada Miejska w Kowarach naruszyła ją także tym przepisem.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

**Jarosław Obremski**