



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 24 grudnia 2015 r.

Poz. 6135

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.84.20.2015.RB WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 17 grudnia 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XV/119/2015 Rady Gminy Miłkowice z dnia 25 listopada 2015 r. 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 szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat oraz tryb ich pobierania.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 listopada 2015 r. Rada Gminy Miłkowice podjęła m.in. uchwałę nr XV/119/2015 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 szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat oraz tryb ich pobierania.

Uchwała ta wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 3 grudnia 2015 r.

W toku badania legalności uchwały nr XV/119/2015 Organ Nadzoru stwierdził, że narusza ona art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r., poz. 163-t.j.), a ponadto: 1) §2 uchwały narusza art. 107 §1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r.- Kodeks postępowania administracyjnego- dalej: k.p.a. (Dz. U. z 2013 r., poz. 267); 2) §3 uchwały narusza art. 50 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej; 3) §6 ust. 1 pkt 2 we fragmencie: "wpłaty", pkt 3 we fragmencie: "udokumentowanie" i pkt 4 we fragmencie: "udokumentowanych" narusza art. 75 i art. 220 k.p.a.; 4) §6 ust. 1 pkt 6 narusza art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej; 5) §7 uchwały we fragmencie: "i uchwała nr XIX/92/2007 Rady Gminy w Miłkowicach z dnia 28 grudnia 2007 r. zmieniająca uchwałę 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 szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania przez Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Miłkowicach, uchwała nr XVII/109/2012 Rady Gminy w Miłkowicach z dnia 9 marca 2012 r. zmieniająca uchwałę 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 szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania przez Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Miłkowicach oraz uchwała nr XXVI/165/2012 Rady Gminy w Miłkowicach z dnia 23 listopada 2012 r. zmieniająca uchwałę 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 szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania przez Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Miłkowicach" narusza art. 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.).

Podejmując przedmiotową uchwałę Rada Gminy działała na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, zawierającego upoważnienie do określenia w drodze uchwały rady gminy 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, jak również trybu ich pobierania.

Analiza zapisów uchwały nr XV/119/2015 prowadzi do wniosku, że w toku podejmowania aktu pominięte zostały obowiązkowe elementy wskazanej wyżej normy kompetencyjnej, upoważniającej do podjęcia przedmiotowej uchwały: mianowicie w uchwale w ogóle nie zawarto zapisów dotyczących trybu pobierania opłat ponoszonych przez świadczeniobiorców usług opiekuńczych oraz pominięto ustalenie w kwestii szczegółowych warunków odpłatności za specjalistyczne usługi opiekuńcze - w §4 uchwały określono koszt jedynie usługi opiekuńczej. Sam §4 uchwały nie może zatem zostać uznany za wypełnienie normy kompetencyjnej w zakresie ustalenia warunków odpłatności za specjalistyczne usługi opiekuńcze również z tego powodu, że specjalistyczne usługi opiekuńcze i usługi opiekuńcze to dwie różne kategorie usług, które definiowane są dodatkowo przez samego ustawodawcę. Usługi opiekuńcze obejmują pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, zaleconą przez lekarza pielęgnację oraz, w miarę możliwości, zapewnienie kontaktów z otoczeniem (art. 50 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej). Specjalistyczne usługi opiekuńcze są to usługi dostosowane do szczególnych potrzeb wynikających z rodzaju schorzenia lub niepełnosprawności, świadczone przez osoby ze specjalistycznym przygotowaniem zawodowym (art. 50 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej). Do usług tego rodzaju zalicza się: uczenie i rozwijanie umiejętności niezbędnych do samodzielnego życia, interwencję i pomoc w życiu rodzinnym, pomoc w załatwianiu spraw urzędowych, wspieranie w uzyskaniu zatrudnienia, pomoc w gospodarowaniu pieniędzmi, pielęgnację wspierającą proces leczenia, rehabilitację fizyczną oraz zapewnienie dzieciom z zaburzeniami psychicznymi dostępu do zajęć rewalidacyjno-wychowawczych i rehabilitacyjnych (I. Sierpowska, "Świadczenia niepieniężne z pomocy społecznej", opubl.: ABC nr 151848). W związku z powyższym Rada ustalając, w ramach warunków odpłatności, koszty wspomnianych usług powinna koszty te ustalić zarówno w odniesieniu do usług opiekuńczych, jak i do specjalistycznych usług opiekuńczych w sposób wyraźny i precyzyjny.

Omówione naruszenia prawa, w wyniku którego zachodzi istotny i ewidentny rozdźwięk między delegacją ustawową zawartą w art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej a przepisami niniejszej uchwały – uzasadnia twierdzenie, iż uchwała nie jest prawidłową realizacją kompetencji ustawowej. Realizując dyspozycję przepisu z art. 50 ust. 6 powołanej ustawy, organ stanowiący gminy nie może bowiem przekroczyć zakresu udzielonego upoważnienia, poprzez regulację zagadnień nim nieobjętych, jak również nie może pominąć żadnego elementu tej normy kompetencyjnej, w tym regulacji trybu pobierania opłat za usługi opiekuńcze i szczegółowych warunków odpłatności za specjalistyczne usługi opiekuńcze.

Jeżeli organ stanowiący nie realizuje w pełni obligatoryjnych elementów upoważnienia ustawowego, to w sposób istotny narusza prawo, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Pominięcie przez radę któregoś z wymienionych w upoważnieniu ustawowym elementów skutkuje brakiem pełnej realizacji tego upoważnienia i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 13 grudnia 2007 r., II SA/Op 480/07). Jednocześnie trzeba mieć na względzie, że realizacja kompetencji wynikającej z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej wymaga wydania jednego aktu, wyczerpującego tematykę przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, aby adresat zawartych w nim norm mógł na tej podstawie w sposób nie budzący wątpliwości ustalić zakres swych praw i obowiązków. Wynika to również z zasady poprawnej legislacji, która jest elementem zasady demokratycznego państwa prawa ustanowionej w art. 2 Konstytucji RP, a wspieranej m.in. przez przepisy §119 ust. 1 w związku z §143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. nr 100, poz. 908). Jeżeli zaś organ stanowiący nie realizuje obligatoryjnych elementów upoważnienia ustawowego, to mamy do czynienia z istotnym naruszeniem prawa, skutkującym koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Ponadto Organ Nadzoru zwraca uwagę na inne istotne naruszenia prawa w przedmiotowej uchwale.

W §2 uchwały nr XV/119/2015 postanowiono: "Podstawą świadczenia usług opiekuńczych jest decyzja administracyjna określająca: 1) czynności do wykonania w ramach usług opiekuńczych, 2) czas do wykonania usług, z określeniem liczby godzin oraz dni w tygodniu (określenie wysokości kwoty za jedną godzinę usługi) 3) wysokość oraz termin wnoszenia odpłatności z tytułu świadczonych usług opiekuńczych, ponoszonych przez osobę objętą usługami."

Zgodnie z art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej: "Przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej.". Kwestie składników, które powinna zawierać decyzja administracyjna zostały określone w k.p.a. w art. 107: "§1. Decyzja powinna zawierać: oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji lub, jeżeli decyzja wydana została w formie dokumentu elektronicznego, powinna być opatrzona bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu. Decyzja, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego lub skarga do sądu administracyjnego, powinna zawierać ponadto pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa lub skargi. §3. Uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne - wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa.". Z dyspozycji art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej wynika m.in., że rada gminy może w drodze uchwały ustalić m.in. warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze oraz tryb pobierania opłat za te usługi. Jednocześnie przepis ten nie pozwala na przyjmowanie przez radę gminy rozwiązań prawnych tworzących nową regulację w zakresie ustalania elementów, które ma zawierać decyzja administracyjna. Norma kompetencyjna w brzmieniu ustalonym w art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, nie może stanowić materialnoprawnej podstawy do przyjmowania, że w zakresie jej regulacji mieści się także prawo do wydawania przez organ samorządu terytorialnego uchwał wprowadzających postanowienia reglamentujące treść decyzji administracyjnej. Prawo do stanowienia takich klauzul może wynikać wprost z przepisu odrębnego rangi ustawowej albo z wyraźnego brzmienia przepisu udzielającego kompetencji. Natomiast kompetencji takiej nie można domniemywać, ani jej konstruować. Uzasadnienia dla takiego prawa nie można wywodzić z ogólnego sformułowania przepisu prawa. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W świetle powyższego za niedopuszczalne należy uznać działanie polegające na uzupełnianiu bądź dookreślaniu norm regulujących procedurę administracyjną.

Artykuł 107 ust. 2 Kodeksu postępowania administracyjnego przewiduje, że przepisy szczególne mogą określać także inne składniki, które powinna zawierać decyzja. Takim przepisem szczególnym jest art. 50 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, który w kwestii elementów decyzji przyznającej usługi opiekuńcze stanowi: "Ośrodek pomocy społecznej, przyznając usługi opiekuńcze, ustala ich zakres, okres i miejsce świadczenia.". Ponadto zgodnie z art. 104 ust. 3 tej ustawy: "Wysokość należności, o których mowa w ust. 1 [m.in. z tytułu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej, z tytułu opłat określonych przepisami ustawy], podlegających zwrotowi oraz terminy ich zwrotu ustala się w drodze decyzji administracyjnej.". Jeżeli brak jest takich przepisów szczegółowych, regulujących treść decyzji, organ ją wydający powinien kierować się wskazaniem zawartymi w art. 107 ust. 1 i 3 k.p.a. Także z tego względu §2 uchwały należy oceniać jako istotnie naruszający prawo.

Według §3 uchwały: "Usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze mogą być przyznawane również osobom, które wymagają pomocy innych osób, a rodzina nie może im takiej pomocy zapewnić."

Poza tym, że regulacja ta stanowi przekroczenie kompetencji z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej (brak upoważnienia do określenia katalogu podmiotów uprawnionych do ubiegania się o przyznanie usług opiekuńczych), jest to również modyfikacja normy wyrażonej w ust. 2 tego artykułu, wskazującej członków rodziny niezamieszkujących z osobą wymagającą pomocy innych osób, niebędących w stanie zapewnić pomocy tej osobie. Ustęp 2 art. 50 ustawy o pomocy społecznej stanowi bowiem: "Usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze mogą być przyznane również osobie, która wymaga pomocy innych osób, a rodzina, a także wspólnie niezamieszkujący małżonek, wstępni, zstępni nie mogą takiej pomocy zapewnić."

Modyfikowanie regulacji ustawowych (a nawet ich powtarzanie i uzupełnienie) przez przepisy uchwały jest wadliwe i dezinformujące. Może prowadzić bowiem do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Trzeba liczyć się z tym, że zmodyfikowany (ale także powtórzony, zwłaszcza w niepełnym kształcie) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko modyfikacji i powtarzania w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że modyfikacja przypisów ustawowych stanowi istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, LEX nr 10348; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, LEX nr 39509; wyrok NSA z dnia 25 marca 2003 r., II SA/Wr 2572/02, LEX nr 166989; wyrok NSA z dnia 26 lutego 2010 r., II OSK 1966/09, LEX nr 591998). Uchwała podejmowana na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Istotą oceny prawidłowości uchwały w przedmiotowej sprawie jest więc wskazanie zakresu, jaki obejmuje upoważnienie ustawowe, a w konsekwencji, czy istotnie autor uchwały wypełnił cały zakres spraw przekazanych mu przez ustawodawcę do uregulowania, jednocześnie nie przekraczając kompetencji przyznanych normą ustawową. Stosownie ponadto do unormowanej w art. 7 Konstytucji RP zasady praworządności, materia uregulowana wydanym aktem normatywnym wynikać powinna z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia. Warto również podkreślić, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów (wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r. II OSK 2012/12).

W §6 ust. 1 pkt 2 i 6 uchwały postanowiono: "W szczególnie uzasadnionych przypadkach na wniosek osoby zobowiązanej do ponoszenia odpłatności lub na wniosek pracownika socjalnego Dyrektor Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Miłkowicach może częściowo lub całkowicie zwolnić świadczeniobiorcę z ponoszenia opłat na czas określony lub nieokreślony, ze względu na: 2) konieczność ponoszenia opłat za pobyt członka rodziny w jednostce organizacyjnej pomocy społecznej, placówce wychowawczej lub rehabilitacyjnej- po przedstawieniu dowodu wpłaty, 3) udokumentowanie zdarzenia losowego; 4) ponoszenie udokumentowanych wydatków na leki, leczenie i rehabilitację stanowiących ponad 30% posiadanego dochodu osoby samotnie gospodarującej lub dochodu rodziny; 6) inne uzasadnione i udokumentowane okoliczności."

W kwestionowanych fragmentach punktu 2, 3 i 4 ust. 1 §6 uchwały dokonano nieuprawnionej reglamentacji środków dowodowych mających wykazać okoliczności: 1) ponoszenia opłat za pobyt członka rodziny m.in. w jednostce organizacyjnej pomocy społecznej, 2) wystąpienia zdarzenie losowego, 3) ponoszenia wydatków na leczenie i rehabilitację na określonym poziomie, jako przesłanek całkowitego lub częściowego zwolnienia od opłat za usługi opiekuńcze, ograniczając możliwość udowodnienia tych przesłanek jedynie za pomocą dowodu wpłaty i dowodów z dokumentu. Z uwagi na wskazany już fakt, że przyznawanie świadczeń z zakresu pomocy społecznej następuje w formie decyzji, to również czynności podejmowane w postępowaniu prowadzącym do jej wydania muszą być zgodne z przepisami regulującymi procedurę administracyjną, w tym w zakresie dopuszczalnych środków dowodowych mających potwierdzić istnienie albo nieistnienie okoliczności warunkujących wydanie decyzji o określonej treści. W zakresie rodzajów dowodów stanowi art. 75 k.p.a.: "§ 1. Jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny. § 2. Jeżeli przepis prawa nie wymaga urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia właściwego organu administracji, organ administracji publicznej odbiera od strony, na jej wniosek, oświadczenie złożone pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania. Przepis art. 83 § 3 stosuje się odpowiednio." Ponadto, zgodnie z art. 220 k.p.a., organ administracji publicznej nie może żądać zaświadczenia ani oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego, jeżeli znane są one organowi z urzędu; możliwe są do ustalenia przez organ na podstawie: posiadanych przez niego ewidencji, rejestrów lub innych danych, rejestrów publicznych posiadanych przez inne podmioty publiczne, do których organ ma dostęp w drodze elektronicznej na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, wymiany informacji z innym podmiotem publicznym na zasadach określonych w przepisach o informatyzacji działalności podmiotów realizujących

zadania publiczne, przedstawionych przez zainteresowanego do wglądu dokumentów urzędowych (dowodu osobistego, dowodów rejestracyjnych i innych) (§ 1). Organ administracji publicznej żądający od strony lub innego uczestnika postępowania zaświadczenia albo oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego jest obowiązany wskazać przepis prawa wymagający urzędowego potwierdzenia tych faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia albo oświadczenia (§ 2).

W świetle powyższego należy stwierdzić, że choć nie budzi zastrzeżeń Organu Nadzoru sam obowiązek udowodnienia określonej okoliczności będącej przesłanką zwolnienia od opłat za usługi, jednak z uwagi na sposób ujęcia tego obowiązku w uchwale, należy stwierdzić, że §6 ust. 1 pkt 2 we fragmencie: "wpłaty", pkt 3 we fragmencie "udokumentowanie" i pkt 4 we fragmencie: "udokumentowanych" narusza prawo w sposób istotny. Wskazane przepisy wiążą bowiem fakt spełnienia zawartego w nich wymogu z dysponowaniem określonym w uchwale dowodem, podczas gdy procedura administracyjna przewiduje szerszy zakres środków dowodowych, a o spełnieniu określonych wymagań do uzyskania zwolnienia z opłat za usługi opiekuńcze będzie decydował z zasady Wójt Gminy w toku prowadzonego przez siebie postępowania.

Z kolei treść §6 ust. 1 pkt 6 uchwały oznacza, że Rada wprowadzając postanowienia dotyczące warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat za usługi opiekuńcze, używając sformułowania „inne uzasadnione i udokumentowane okoliczności” wprowadziła faktycznie w treści uchwały otwarty katalog tych warunków. Tym samym Rada nie wypełniła prawidłowo kompetencji wynikającej z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej. Za kompleksową realizację tej normy kompetencyjnej nie może bowiem zostać uznane ustanowienie okoliczności upoważniających do całkowitego albo częściowego zwolnienia od uiszczania opłat za przedmiotowe usługi w formie katalogu otwartego, pozwalającego na formułowanie przez podmiot odrębny od Rady Gminy dodatkowych jeszcze, nieujętych w uchwale, przesłanek pozwalających na udzielenie omawianych zwolnień. Realizacja kompetencji wynikającej z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, jak już zwrócono uwagę, wymaga wydania jednego aktu, wyczerpującego tematykę przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, aby adresat zawartych w nim norm mógł na tej podstawie w sposób niebudzący wątpliwości ustalić zakres swych praw i obowiązków. Nie jest zatem możliwe uzupełnienie uchwały w drodze innego aktu wydanego przez radę gminy bądź na etapie wykonywania przedmiotowej uchwały przez Wójta.

Tym samym, gdyby wolą Rady było, aby całkowite albo częściowe zwolnienie z odpłatności za usługi opiekuńcze obejmowało przypadki inne niż wskazane w §6 pkt 1-5 uchwały nr XV/119/2015, Rada była zobowiązana do ich precyzyjnego określenia w treści uchwały. Odmienne działanie w tym zakresie, w ocenie Organu Nadzoru, narusza w sposób istotny normę kompetencyjną, upoważniającą do podjęcia przedmiotowej uchwały.

Mocą przepisu zawartego we wskazanym wyżej fragmencie §7 uchwały Rada Gminy postanowiła o utracie mocy obowiązującej uchwał stanowiących nowelizacje (uchwały nr: XIX/92/2007, XVII/109/2012 i XXVI/165/2012) poprzednio obowiązującej i jednocześnie również uchylanej uchwały regulującej szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat oraz tryb ich pobierania (uchwała nr XVI/100/2004): "Traci moc uchwała nr XVI/100/2004 Rady Gminy w Miłkowicach z dnia 22 czerwca 2004 r. 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 szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania przez Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Miłkowicach i uchwała nr XIX/92/2007 Rady Gminy w Miłkowicach z dnia 28 grudnia 2007 r. zmieniająca uchwałę 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 szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania przez Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Miłkowicach, uchwała nr XVII/109/2012 Rady Gminy w Miłkowicach z dnia 9 marca 2012 r. zmieniająca uchwałę 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 szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania przez Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Miłkowicach oraz uchwała nr XXVI/165/2012 Rady Gminy w Miłkowicach z dnia 23 listopada 2012 r. zmieniająca uchwałę 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 szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania przez Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Miłkowicach."

Uchylenie lub zmienianie aktów (w tym uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego) nowelizujących po ich wejściu w życie jest bezprzedmiotowe. Zmian w obowiązującym stanie prawnym, w tym także polegających na uchyleniu aktów lub przepisów, dokonuje się w ten sposób, że zmienia się tekst uchwały obowiązujący w dniu wejścia w życie przepisów zmieniających. Jeśli pierwotnie przyjęty tekst uchwały był zmieniany, zmienia się taką wersję aktu, która uwzględnia wprowadzone wcześniej zmiany. Zawsze jednak nowelizacja uchwały powinna odnosić się do uchwały podjętej w danej sprawie, trzeba bowiem mieć na względzie, że przepisy zmieniające mają charakter czynności konwencjonalnej, której normatywny skutek „konsumuje się” (wyczerpuje się) w momencie ich wejścia w życie. Uchylenie uchwały nowelizującej nie wywołałoby żadnego skutku. Uchylenie bądź zmiana przepisów uchwały nowelizującej nie ma bowiem wpływu na treść uchwały pierwotnej, zgodnie z zasadą abrogata lege abrogante non reviviscit lex abrogata. Uchylenie przepisów wprowadzonych uchwałą nowelizującą możliwe jest tylko poprzez uchylenie (całej lub poszczególnych przepisów) uchwały pierwotnej.

Zgodnie z §141 i §143 Zasad techniki prawodawczej, zarówno do uchwał i zarządzeń będących prawem wewnętrznym, jak i do aktów prawa miejscowego (a więc do aktów normatywnych stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego) stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale II. Na podstawie powyższego odesłania do przedmiotowej uchwały znajduje zastosowanie §90 Zasad techniki prawodawczej. Zgodnie z nim, zmienia się zawsze pierwotny tekst ustawy, a jeżeli wprowadzono do niego zmiany - tekst zmieniony. Jeżeli ogłoszono tekst jednolity ustawy, zmienia się ten tekst, a w przypadku gdy wprowadzono zmiany do tekstu jednolitego - zmieniony tekst jednolity. Ponadto w §91 Zasad techniki prawodawczej przyjęto zasadę, że nie nowelizuje się przepisów zmieniających inną ustawę (ust. 1). Jeżeli jest to konieczne dla wyeliminowania rażącego błędu w przepisach zmieniających ogłoszonej ustawy, można wyjątkowo znowelizować te przepisy w okresie ich vacatio legis (ust. 2). Nowelizację przepisów zmieniających, o której mowa w ust. 2, wprowadza się w życie najpóźniej w dniu wejścia w życie ustawy zmienianej (ust. 3).

Wynika z tego, że zmian w obowiązujących przepisach dokonuje się w ten sposób, że zmienia się tekst uchwały obowiązujący w dniu wejścia w życie przepisów zmieniających. Jeśli pierwotnie przyjęty tekst uchwały był zmieniany, zmienia się taką wersję aktu, która uwzględnia wprowadzone wcześniej zmiany. Zawsze jednak nowelizacja uchwały powinna odnosić się do uchwały podjętej w danej sprawie. Trzeba bowiem mieć na względzie, że przepisy zmieniające mają charakter jednorazowy, a ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci zmian, których one dokonują. Z tego względu ich uchylenie lub zmienianie po dniu ich wejścia w życie jest bezprzedmiotowe, co narusza zasady prawidłowej legislacji.

Uchylenie uchwał nr XIX/92/2007, nr XIX/92/2007 i nr XXVI/165/2012 należy uznać za niedopuszczalne w świetle zasad demokratycznego państwa prawnego, których elementem jest zasada prawidłowej legislacji, ponieważ – jak wskazano już wyżej – uchwała nowelizująca ma charakter wyłącznie jednorazowy. W momencie jej wejścia w życie traci ona swą wartość normatywną. Uchylenie jej postanowień nie jest dopuszczalne. Jeżeli organ prawodawczy jest zainteresowany dokonaniem zmian w przepisach zmienionych mocą dokonanej nowelizacji, może to uczynić wyłącznie poprzez ponowną zmianę lub uchylenie tych przepisów (co Rada Gminy dokonała w niekwestionowanej części §7 uchwały odnośnie uchwały nr XVI/100/2004). Zasada prawidłowej legislacji ma doniosłe znaczenie w systemie prawa i jej wagę niejednokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Składa się na nią szereg dyrektyw związanych 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” (K. Działocha, T. Zalański, "Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa", Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7). Wskazane naruszenie, dokonane przez Radę Gminy Miłkowice, godzi

w „rudymentalne kanony techniki prawodawczej” (postanowienie TK z dnia 27 kwietnia 2004 r., P 16/03, LEX nr 107520).

Mając na uwadze powyższe, postanawia się jak na wstępie.

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

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:
P. Hreniak