



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 25 stycznia 2017 r.

Poz. 727

### WYROK NR IV SA/PO 485/16 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 24 listopada 2016 r.

**w sprawie szczegółowych zasad przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz szczegółowych zasad częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania**

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 485/16

#### WYROK

#### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 listopada 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Donata Starosta

Sędziowie WSA Tomasz Grossmann (spr.)

WSA Józef Maleszewski

Protokolant st. sekr. sąd. Joanna Kujawa

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 24 listopada 2016 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Środzie Wlkp.

na uchwałę Rady Gminy Zaniemyśl

z dnia 25 października 2004 r. nr XVII/131/2004

w przedmiocie szczegółowych zasad przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz szczegółowych zasad częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości

Sygn. akt IV SA/Po 485/16

## UZASADNIENIE

Pismem z 04 maja 2016 r., sygn. akt Pa 198/15, Prokurator Rejonowy w Środzie Wlkp. (dalej jako: „Prokurator” lub „Skarżący”) wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na uchwałę nr XVII/131/2004 Rady Gminy Zaniemyśl z dnia 25 października 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, oraz szczegółowych zasad częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, jak również trybu ich pobierania (zwaną dalej „Uchwałą”). Zaskarżonej w całości Uchwale zarzucił:

I. rażące naruszenie art. 94 Konstytucji RP poprzez niepełne wyczerpanie zakresu upoważnienia ustawowego zawartego w art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 163 z późn. zm.; dalej w skrócie „u.p.s.”) i uregulowanie jedynie zasad i podstaw przyznawania świadczenia oraz warunków zaistnienia obowiązku, wysokości i sposobu zwrotu wydatków za świadczenia w formie usług opiekuńczych z jednoczesnym brakiem wskazania kosztu jednostkowego za jedną godzinę tych usług, czy wskazania innego bezspornego sposobu ustalenia wysokości opłaty za jedną godzinę usług opiekuńczych;

II. rażące naruszenie art. 94 Konstytucji RP poprzez przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego, i przekazanie przez Radę Gminy Zaniemyśl (zwanej dalej „Radą Gminy”), przepisem § 2 ust. 4 Uchwały, do kompetencji Ośrodka Pomocy Społecznej, ustalania wysokości ponoszonych przez świadczeniobiorcę opłat, gdy tymczasem kompetencja ośrodka pomocy społecznej przy przyznawaniu usług opiekuńczych na mocy art. 50 ust 5 u.p.s. ograniczona została do ustalenia ich zakresu, okresu i miejsca świadczenia;

III. naruszenie przepisu § 143, odsyłającego do treści § 137 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908, dalej w skrócie: „ZTP”) poprzez powtórzenie w § 1 ust. 1 i 2 oraz § 2 ust. 3 Uchwały przepisów art. 50 ust. 1, 2, 3 u.p.s.

W oparciu o powyższe zarzuty Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności Uchwały w całości.

W uzasadnieniu skargi Prokurator wyjaśnił, że Uchwała jest aktem normatywnym – aktem prawa miejscowego. Z normatywnego charakteru tej uchwały wynika konieczność formułowania w jej treści postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, przy precyzyjnym i kompleksowym realizowaniu delegacji ustawowej. Zawierający taką delegację przepis art. 50 ust. 6 u.p.s. wymaga, zdaniem Skarżącego, aby rada gminy, realizując upoważnienie ustawowe, określiła szczegółowe warunki 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 w samej uchwale. Jeśli ustawodawca zastrzegł, że w drodze aktu prawa miejscowego wydanego przez radę gminy powinny znaleźć się określone regulacje, to ich brak skutkuje nieważnością całej uchwały, jako niewypełniającej kompetencji przyznanej radzie.

Na tym tle Prokurator wskazał, że w treści § 2 ust. 1 i 2, § 3 i § 7 Uchwały, Rada Gminy określiła podstawy, zakres i sposób ponoszenia przez osobę korzystającą z pomocy w formie usług opiekuńczych opłaty – w części albo w całości – w zależności od dochodu świadczeniobiorcy będącego osobą samotnie gospodarującą, z uwzględnieniem kryterium dochodowego z art. 8 ust. 1 [pkt 1] u.p.s., oraz w zależności od dochodu na osobę w rodzinie świadczeniobiorcy, z uwzględnieniem kryterium dochodowego z art. 8 ust. 1 [pkt 2] u.p.s. Wskazano tabelarycznie, że wysokość owego obowiązku poniesienia opłaty stanowi proporcję wartości kryterium dochodowego i wysokości odpłatności za usługę liczonej od całkowitego kosztu usługi. Jednocześnie w treści Uchwały próżno doszukiwać się wskazania kosztu jednostkowego usług opiekuńczych – czy to poprzez wskazanie kosztu jednej godziny usług opiekuńczych, czy też innego sposobu umożliwiającego bezsporne ustalenie wysokości opłaty za jedną godzinę takich usług. Tymczasem, jak stwierdził Prokurator, treść art. 50 ust. 6 u.p.s. w sposób nie budzący wątpliwości przesądza o tym, że to rada gminy jest organem właściwym do określenia szczegółowych warunków odpłatności za usługi opiekuńcze. Stąd też, dokonując regulacji szczegółowych warunków odpłatności, nie można pominąć kwestii kosztu usługi opiekuńczej, a także sposobu jej naliczania – na co zwraca uwagę ugruntowana praktyka orzecznicza.

W ocenie Prokuratora analiza przepisów § 1 ust. 3 oraz § 2 ust. 4 Uchwały skłania ku konstatacji, że oddanie do decyzji Ośrodka Pomocy Społecznej w Zaniemyślu określenia istnienia obowiązku odpłatności i określenia wysokości odpłatności za usługi opiekuńcze wykracza poza granice delegacji ustawowej z art. 50 ust. 6 u.p.s. i jako wyraźnie sprzeczne z regulacją art. 50 ust. 5 u.p.s. stanowi rażące naruszenie prawa.

Skarżący podkreślił, że Uchwała jest przepisem prawa miejscowego, tak więc zgodnie z art. 94 Konstytucji RP winna zostać uchwalona w granicach i na podstawie ustawy. Normy kompetencji prawotwórczej winny być interpretowane w sposób ścisły – co potwierdza orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – dlatego też wykroczenie organu uchwałodawczego poza granice upoważnienia ustawowego do wydawania aktu prawa miejscowego, jak i brak uregulowania kwestii, które powinny znaleźć się w takim akcie, jest oceniane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały.

Uzasadniając ostatni z zarzutów skargi – naruszenia wskazanych przepisów ZTP – Prokurator napisał, że analiza treści przepisów § 1 ust. 1 i 2 oraz § 2 ust. 3 Uchwały prowadzi do wniosku, że stanowią one powtórzenie przepisów art. 50 ust. 1, 2, 3 u.p.s. Stanowiąc akty prawa miejscowego Rada Gminy jest zobowiązana do przestrzegania przepisów zasad techniki prawodawczej, gdzie między innymi zabrania się powtarzania w uchwale i zarządzeniu przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Skarżący ocenił, że wierne powielenie treści przepisu, mimo że niezgodne z "zasadami techniki prawodawczej" traktowane jest przez organy nadzoru jako nieistotne naruszenie przepisów prawa i nie wywołuje negatywnych następstw prawnych. Przez wzgląd jednakże na konieczność zachowania precyzji i czystości języka aktów prawa, i przede wszystkim przez wzgląd na wagę pozostałych zarzutów czynionych Uchwale, wskazane jej przepisy winny zostać również wyeliminowane.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Zaniemyśl (dalej jako „Wójt”), zastępowany przez pełnomocnika r.pr. Marka Grzelaka, wniósł o oddalenie skargi. W ocenie pełnomocnika skarga powinna zostać oddalona, ponieważ Prokurator poddaje kontroli sądowej akt prawa miejscowego, który na dzień wyznaczenia rozprawy nie obowiązuje. Rada Gminy Zaniemyśl uchwałą nr XIX/134/2016 z dnia 23 maja 2016 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania wyeliminowała z obrotu prawnego zaskarżoną uchwałę. Skoro zaskarżona uchwała utraciła moc, skarga, jako bezzasadna, winna ulec oddaleniu.

Na rozprawie w dniu 24 listopada 2016 r. Prokurator podtrzymał wnioski i wywody skargi oraz ocenę zawartą w piśmie z dnia 16 czerwca 2016 r. (k. 25) o braku podstaw do cofnięcia skargi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 166) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem (legalności), jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi – ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi – przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego i zasadniczo na podstawie akt sprawy istniejących w dniu wydania zaskarżonego aktu. W myśl art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718 z późn. zm., w skrócie: "p.p.s.a.") – nawiązującego w tym zakresie wprost do art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.; w skrócie: "Konstytucja RP") – kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego oraz inne akty tych organów i ich związków, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Stosownie zaś do treści art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną. Oznacza to, że bierze pod uwagę wszelkie naruszenia prawa, a także wszystkie przepisy, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, niezależnie od żądań i wniosków podniesionych w skardze, w granicach sprawy, wyznaczonych przede wszystkim określonym w skardze przedmiotem zaskarżenia – który może obejmować całość albo tylko część określonego aktu lub czynności (zob.: J.P. Tarno, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2011, uw. 1 do art. 134; a także wyroki NSA: z 05.03.2008 r., I OSK 1799/07; z 09.04.2008 r., II GSK 22/08;

z 27.10.2010 r., I OSK 73/10 – dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dalej w skrócie: "CBOSA") – oraz rodzajem i treścią zaskarżonego aktu.

Sąd administracyjny uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o jakich mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.). Należy przy tym zauważyć, że wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia przepisu prawa, ustawodawca nie określił precyzyjnie rodzaju tego naruszenia. Przyjmuje się jednak, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią tylko takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii naruszeń "istotnych", tj. w szczególności polegające na podjęciu uchwały przez organ niewłaściwy, braku lub przekroczeniu podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwym zastosowaniu przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, tudzież naruszeniu procedury jej uchwalania. Przy tym decydujące znaczenie dla oceny legalności danej uchwały ma stan prawny obowiązujący w dacie jej podjęcia.

W niniejszej sprawie przedmiotem skargi jest uchwała Rady Gminy Zaniemyśl nr XVII/131/2004 z dnia 25 października 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, oraz szczegółowych zasad częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, jak również trybu ich pobierania (Dz. Urz. Woj. Wielk. Nr 171 poz. 3690), wydana – jak wynika z jej części wstępnej – na podstawie art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.; w skrócie: „u.s.g.”) oraz art. 50 ust. 1–6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64 poz. 593 z późn. zm.; w skrócie „u.p.s.”).

Dokonując oceny ww. Uchwały należy w pierwszej kolejności podkreślić, że jest ona aktem prawa miejscowego (w doktrynie tak też W. Maciejko [w:] W. Maciejko, P. Zaborniak, Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz, Warszawa 2013, uw. 11 do art. 50), gdyż zawiera normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, ustanowione przez ustawowo określony organ administracji publicznej (zob. wyroki WSA: z 03.02.2015 r., IV SA/Po 554/14; z 23.03.2016 r., IV SA/Po 1011/15; z 05.05.2016 r., IV SA/Po 159/16; z 15.06.2016 r. IV SA/Po 213/16 – CBOSA).

Skoro Uchwała ma charakter aktu prawa miejscowego, to powinna spełniać wymogi prawne ustanowione dla tej kategorii źródeł prawa. Punktem wyjścia jest w tym przypadku art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Art. 94 Konstytucji RP stanowi, że organy jednostek samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie ustaw i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalnie. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

W rozdziale 4 u.s.g. zatytułowanym „Akty prawa miejscowego stanowione przez gminę” dokonano podziału owych aktów na dwie kategorie – akty wykonawcze (do ustawy o samorządzie gminnym lub do innych ustaw) oraz akty porządkowe.

Kontrolowana Uchwała jest wykonawczym aktem prawa miejscowego. Została bowiem wydana z powołaniem się i w wykonaniu upoważnienia ustawowego zawartego w art. 50 ust. 6 u.p.s. Zgodnie z tym przepisem rada gminy określa, w drodze uchwały, szczegółowe warunki 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. Norma kompetencyjna zawarta w art. 50 ust. 6 u.p.s. powinna być interpretowana w sposób ścisły, uwzględniający językowe dyrektywy wykładni prawa. Wskazują one, że upoważnienie rady gminy obejmuje określenie: 1) szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze (z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi); 2) szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat; 3) trybu ich pobierania. W ramach tak wytyczonego upoważnienia rady mieści się zatem wyłącznie kompetencja do wskazania przesłanek, których spełnienie zapewni korzystanie z usług opiekuńczych, przesłanek kształtujących cenę za

usługę, przesłanek warunkujących częściowe lub całkowite zwolnienie od opłat za usługi oraz ustalenie porządku pobierania opłat za usługę opiekuńczą.

W orzecznictwie wskazuje się, iż ustanawiając w uchwale szczegółowe warunki odpłatności – w rozumieniu art. 50 ust. 6 u.p.s. – nie można pominąć kwestii sposobu ustalenia i wysokości kosztu usługi opiekuńczej i specjalistycznej usługi opiekuńczej (zob. wyroki WSA: z 23.02.2005 r., IV SA/Wr 27/05; z 14.02.2006 r., IV SA/Wr 600/04; z 17.12.2013 r., II SA/Bd 1104/13 z 03.02.2015 r., IV SA/Po 554/14; – CBOSA). Sąd w niniejszym składzie pogląd ten w pełni podziela, zauważając dodatkowo, że powyższe wynika już ze słownikowego znaczenia terminu „odpłatność”, pod którym to określeniem rozumie się „obowiązek zwrotu kosztów lub zapłacenia ustalonej kwoty za jakąś usługę” [zob. Uniwersalny słownik języka polskiego, pod red. S. Dubisza, Warszawa 2003]. W konsekwencji postanowienia dotyczące „szczegółowych warunków odpłatności”, niejako z logicznej konieczności muszą obejmować m.in. sposób ustalania owej „kwoty [opłaty] za usługę”, w tym stawkę opłaty lub koszt jednostkowy usługi.

Przenosząc powyższe uwagi na grunt rozpoznawanej sprawy należy wskazać, że Rada Gminy w Uchwale postanowiła, iż wydatki na usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze podlegają zwrotowi od świadczeniobiorcy w całości lub w części wynikającej z dwóch tabel zamieszczonych w § 3 Uchwały – osobnej dla osób samotnie gospodarujących („osób samotnych”) oraz dla osób w rodzinie – określając procentowe wskaźniki wysokości odpłatności za usługę, „liczonej od całkowitego kosztu usługi”. Jednocześnie, jak trafnie zarzucono w skardze, w treści Uchwały próżno doszukiwać się wskazania kosztu jednostkowego usług opiekuńczych – czy to poprzez określenie kosztu jednej godziny usług opiekuńczych, czy też innego sposobu umożliwiającego bezsporne ustalenie wysokości opłaty za jedną godzinę takich usług. Innymi słowy, brak punktu odniesienia (kwot / stawek bazowych) dla procentowych wskaźników wysokości opłat określonych tabelach z § 3 Uchwały. Braki te czynią całkowicie niemożliwym ustalenie opłaty za rzeczony usługi w oparciu o przepisy Uchwały.

Już z tego względu skargę należało uznać za uzasadnioną.

Poza tym zasadny okazał się również zarzut skargi dotyczący nieuprawnionego powierzenia przez Radę Gminy gminnemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej kompetencji do ustalania wysokości ponoszonych przez świadczeniobiorcę opłat – przepisem § 2 ust. 4 Uchwały, zgodnie z którym: „Ośrodek Pomocy Społecznej, przyznając decyzją usługi opiekuńcze, ustala w niej ich zakres, okres oraz wysokość ponoszonych przez świadczeniodawcę opłat”. Skoro bowiem, jak to już wyżej wykazano, ustawodawca w art. 50 ust. 6 u.p.s. powierzył radzie gminy ustalenie w drodze aktu prawa miejscowego m.in. stawek opłat za usługi opiekuńcze, to jest to jej własne uprawnienie (kompetencja), które nie może być realizowane w innej procedurze i formie niż poprzez wydanie aktu prawa miejscowego, ani nie może być przeniesione na inny podmiot, który nie ma kompetencji do stanowienia prawa miejscowego (por. wyrok WSA z 05.03.2015 r., II SA/OI 42/15, CBOSA).

Odnosząc się do zarzutu naruszenia wymienionych w skardze przepisów ZTP, Sąd wskazuje, że pojęcie "sprzeczności z prawem" w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. obejmuje sprzeczność postanowień uchwały z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego, w tym także z rozporządzeniem – co w konsekwencji oznacza, że również z przepisami ZTP, które wszak stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów. Choć w większości przypadków sprzeczność z konkretnymi, szczegółowymi dyrektywami legislacyjnymi zawartymi w ZTP będzie miała zapewne charakter nieistotnego naruszenia prawa, to jednak nie można wykluczyć sytuacji, w których konkretne uchybienie zasadom techniki prawodawczej przyjdzie zakwalifikować jako naruszenie prawa istotne. Będzie to zwłaszcza dotyczyć reguł określanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (w skrócie: "TK") mianem "rudymenatnych kanonów techniki prawodawczej" (zob. np. postanowienie TK z 27.04.2004 r., P 16/03; OTK nr 4/A/2004 poz. 36), nakaz przestrzegania których postrzegany jest jako jeden z elementów konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji (por. T. Zalasinski, Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 51). Podobne stanowisko zajął w doktrynie G. Wierczyński, zdaniem którego sytuacje, w których naruszone zostały ZTP, powinny być traktowane jako nieistotne naruszenie prawa, a sytuacje, w których wraz z naruszeniem ZTP doszło do naruszenia konstytucyjnych zasad tworzenia prawa – jako naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności aktu prawa miejscowego (zob. G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, Warszawa 2010, s. 29).

Jednym ze wspomnianych "rudymenatnych kanonów" tworzenia prawa jest niewątpliwie reguła wynikająca z § 115 (podobnie: § 134 pkt 1) w zw. z § 143 ZTP, w myśl której w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym

(upoważnieniu ustawowym). Regulacja ta koresponduje z przepisem art. 94 Konstytucji, który wskazuje, że akty prawa miejscowego muszą być ustanawiane nie tylko "na podstawie", ale i "w granicach" upoważnień zawartych w ustawie. Podobnie zakotwiczona w art. 94 Konstytucji jest dyrektywa wynikająca z § 118 (analogicznie: § 137) w zw. z § 143 ZTP, w świetle której w akcie prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych (por. G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, Warszawa 2010, s. 633). Takie powtórzenie jest zasadniczo zabiegiem niedopuszczalnym, traktowanym w dominującym nurcie orzecznictwa trybunalskiego i sądów administracyjnych jako rażące naruszenie prawa (zob. wyrok WSA z 23 czerwca 2016 r., IV SA/Po 62/16; wyrok WSA z 30.06.2011 r., IV SA/Po 431/11; CBOSA). Co do zasady unormowania aktu prawa miejscowego zawierające powtórzenie regulacji ustawowych naruszają nie tylko przepisy § 118 w zw. z § 143 ZTP, ale także art. 7 i art. 94 Konstytucji, stanowiąc w istocie uregulowanie danej materii bez wymaganego upoważnienia bądź też z przekroczeniem jego granic (por. M. Bogusz, Wadliwość aktu prawa miejscowego, Gdańsk 2008, s. 224; G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, Warszawa 2010, s. 633). Jedynie w drodze wyjątku, uzasadnionego zwłaszcza względami zapewnienia komunikatywności tekstu prawnego, za dopuszczalne uznaje się niekiedy powtarzanie w aktach prawa miejscowego, takich zwłaszcza jak statuty czy regulaminy, innych regulacji normatywnych. W każdym jednak przypadku tego rodzaju powtórzeń powinny być powtórzeniami dosłownymi, aby uniknąć wątpliwości, który fragment tekstu prawnego (rozporządzenia, ustawy upoważniającej czy innego aktu normatywnego) ma być podstawą odtworzenia normy postępowania (zob. S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2012, s. 35 i 241). Należy podkreślić, że należałoby się jednak wystrzegać dokonywania nawet takich dosłownych powtórzeń – zastępując je, w miarę potrzeby, odesłaniami do odnośnych regulacji normatywnych – gdyż nawet dosłowne przytoczenie aktualnego brzmienia danej regulacji normatywnej, w przypadku jej późniejszej zmiany, może stać się źródłem istotnych wątpliwości interpretacyjnych co do tego, w jakim brzmieniu (przytoczonym czy następnie zmienionym) obowiązuje ona na gruncie danego aktu prawa miejscowego.

Z tych względów należało podzielić ocenę Prokuratora co do wadliwości również postanowień § 1 ust. 1 i 2 oraz § 2 ust. 3 Uchwały – tym bardziej że zawarte w nich powtórzenia unormowań art. 50 ust. 1–3 u.p.s. nie są dosłowne (por. zwłaszcza § 1 ust. 2 Uchwały vs. art. 50 ust. 2 u.p.s.).

Odnosząc się z kolei do argumentu odpowiedzi na skargę – mającego w ocenie pełnomocnika organu, uzasadniać jej oddalenie – Sąd stwierdza, że jest on bezzasadny. Podniesiona okoliczność wyeliminowania zaskarżonej uchwały z obrotu prawnego przez Radę Gminy – uchwałą nr XIX/134/2016 z dnia 23 maja 2016 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania (Dz. Urz. Woj. Wielk. z 2016 r. poz. 3575) – nie stanowi przeszkody w merytorycznym rozstrzygnięciu niniejszej sprawy. Zgodnie bowiem z ugruntowanym w orzecznictwie poglądem – podzielanym także przez Sąd w niniejszym składzie – zmiana lub uchylenie uchwały podjętej przez organ jednostki samorządu terytorialnego w sprawie z zakresu administracji publicznej nie czyni zbędnym wydania przez sąd administracyjny wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego jej uchylenie lub zmianę. Następstwa stwierdzenia nieważności uchwały polegają bowiem na wyeliminowaniu jej postanowień z obrotu prawnego ze skutkiem *ex tunc*, tj. od daty podjęcia uchwały, są zatem dalej idące niż uchylenie uchwały, które wywiera jedynie skutek *ex nunc*, tj. od daty uchylenia (por.: uchwała TK z 14.09.1994 r., W 5/94, OTK 1994/2/44; wyrok NSA z 22.03.2007 r., II OSK 1776/06, CBOSA). Nie ulega zaś wątpliwości, że przepisy zaskarżonej Uchwały stanowiły podstawę do wydawania oraz egzekwowania decyzji administracyjnych co do odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze.

W tym stanie rzeczy, mając w szczególności na uwadze, że:

- zaskarżona Uchwała jest dotknięta wadą polegającą na niepełnej realizacji kompetencji prawotwórczej ustanowionej w art. 50 ust. 6 u.p.s.;

- w okolicznościach rozpoznawanej sprawy wada ta nie może zostać uznana za nieistotne naruszenie prawa, gdyż skutkiem owego niekompletnego unormowania – wyrażającego się w pominięciu w Uchwale określenia kosztu jednostkowego lub stawki opłaty za usługi opiekuńcze – jest „niewykonalność” tego aktu, rozumiana jako „nienadawanie się” przez ten akt do samodzielnego wykonania i stosowania (por. M. Bogusz, Wadliwość aktu prawa miejscowego, Gdańsk 2008, s. 199);

- treść Uchwały wykazuje pozostałe zarzucane w skardze naruszenia prawa,

to Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., stwierdził nieważność zaskarżonej Uchwały w całości, uwzględniając okoliczność, że zgodnie z art. 94 ust. 1 u.s.g. stwierdzenie nieważności aktu prawa miejscowego jest możliwe także po upływie jednego roku od dnia jego podjęcia.

Przewodniczący Sędzia WSA  
(-) Donata Starosta

Sędzia WSA  
(-) Tomasz Grossmann

Sędzia WSA  
(-) Józef Maleszewski