



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia 13 stycznia 2023 r.

Poz. 325

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.26.2023 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 5 stycznia 2023 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr LXIII/464/2022 Rady Miejskiej w Lidzbarku Warmińskim z dnia 30 listopada 2022 r. w sprawie określenia zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej.

#### Uzasadnienie

Rada Miejska w Lidzbarku Warmińskim, działając na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 6, art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 41 pkt 2 w związku z art. 96 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 2268 ze zm.) podjęła uchwałę w sprawie określenia zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej.

Uchwała została przedłożona organowi nadzoru w dniu 7 grudnia 2022 r.

Zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa uchwała podjęta została z rażącym naruszeniem prawa.

Zgodnie z art. 96 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej wydatki na usługi, pomoc rzeczową, posiłki, zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłki okresowe i zasiłki celowe przyznane pod warunkiem zwrotu podlegają zwrotowi w części lub całości, jeżeli dochód na osobę w rodzinie osoby zobowiązanej do zwrotu wydatków przekracza kwotę kryterium dochodowego. Zgodnie z art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej Rada Gminy określa, w drodze uchwały, zasady zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej, o których mowa w ust. 2, będących w zakresie zadań własnych.

Literalna wykładnia cytowanego art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej wskazuje, że jest on jedynie podstawą do określenia zasad zwrotu wydatków za wskazane świadczenia z pomocy społecznej powiązanych z kryterium dochodowym. Pod pojęciem zasad zwrotu wydatków z pomocy społecznej kryje się natomiast określenie podmiotów zobowiązanych do zwrotu, wskazanie kryteriów, w oparciu o które ma ten zwrot nastąpić i w jakiej części (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 16 lutego 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 599/04). Akt prawa miejscowego ustanowiony w wykonaniu art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej ma być zatem podstawą, w oparciu o którą będzie procedować właściwy organ oraz decydować w przedmiocie zwrotu wydatków za świadczenia pomocy społecznej.

W opinii organu nadzoru, Rada Miejska w przedmiotowej uchwale nie określiła zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej, nie wypełniła tym samym delegacji art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej. W § 2 ust. 1 uchwały Rada Miejska zawarła ogólny przepis, iż wydatki o których mowa w § 1 mogą podlegać zwrotowi w części. Jest to regulacja bardzo lakoniczna i ogólna. Z art. 96 ust. 2 wynika, iż zasiłki przyznane pod warunkiem zwrotu podlegają zwrotowi w części lub całości, jeżeli dochód na osobę w rodzinie osoby zobowiązanej do zwrotu wydatków przekracza kwotę kryterium dochodowego. Zadaniem rady zaś jest określenie zasad zwrotu tych wydatków zgodnie z art. 96 ust. 4. Pod pojęciem zasad zwrotu wydatków z pomocy społecznej kryje się natomiast określenie podmiotów zobowiązanych do zwrotu, wskazanie kryteriów, w oparciu o które ma ten zwrot nastąpić i w jakiej części.

Do istotnych wad uchwały, skutkujących stwierdzeniem nieważności uchwały, zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do ich podejmowania, naruszenie podstawy

prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Każda norma kompetencyjna musi być zatem tak realizowana, aby nie naruszała przepisów ustawy i uwzględniała treść delegacji ustawowej. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez radę przy podejmowaniu uchwał jest traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości, gdy nie zrealizowano delegacji w części czy całości.

Realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenia prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (sygn. akt K25/99, OTK rok 2000, nr 5, poz. 141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)” Zatem jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu, nie wypełnia upoważnienia, bądź działa bez upoważnienia mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji bądź nie wypełnieniem kompetencji, co musi skutkować zastosowaniem środków nadzorczych.

Tymczasem Rada Miejska w Lidzbarku Warmińskim w przedmiotowej uchwale w § 1 powtórzyła treść art. 96 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej regulując, iż przedmiotowa uchwała określa zasady zwrotu wydatków poniesionych na usługi, pomoc rzeczową, posiłki zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłki okresowe i zasiłki celowe przyznane pod warunkiem zwrotu-zwane wydatkami na świadczenia, które podlegają zwrotowi w części lub całości na zasadach określonych w niniejszej uchwale, jeżeli dochód na osobę w rodzinie osoby zobowiązanej do zwrotu wydatków przekracza kryterium dochodowe z zastrzeżeniem § 2 ust. 2. Następnie w § 2 ust. 1 i 2 uchwały Rada Miejska w Lidzbarku Warmińskim postanowiła: 1. wydatki, o których mowa w § 1 w zależności od sytuacji rodzinnej, a szczególnie zdrowotnej osoby zobowiązanej do zwrotu wydatków na świadczenia mogą podlegać zwrotowi w części, 2. nie podlegają zwrotowi wydatki w zakresie dożywiania w formie posiłku, świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych oraz świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności przyznanego pod warunkiem zwrotu, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza wysokości 150% kryterium dochodowego, określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

Ponadto, Rada Miejska nie była uprawniona do zawarcia w przedmiotowej uchwale regulacji § 2 ust. 2, dotyczących odstąpienia od żądania zwrotu wydatków, gdy dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza 150 % kryterium dochodowego określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Należy wskazać, że odstąpienie od żądania zwrotu wydatków nie mieści w delegacji ustawowej określonej w art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej. Zgodnie z przepisem art. 104 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej "w przypadkach szczególnie uzasadnionych, zwłaszcza jeżeli żądanie zwrotu wydatków na udzielone świadczenie, z tytułu opłat określonych w ustawie oraz z tytułu nienależnie pobranych świadczeń w całości lub w części stanowiłoby dla osoby zobowiązanej nadmierne obciążenie lub też niweczyłoby skutki udzielanej pomocy, właściwy organ, który wydał decyzję w sprawie zwrotu należności, o których mowa w ust. 1, na wniosek pracownika socjalnego lub osoby zainteresowanej, może odstąpić od żądania takiego zwrotu, umorzyć kwotę nienależnie pobranych świadczeń w całości lub w części, odroczyć termin płatności albo rozłożyć na raty". Stosownie natomiast do art. 98 ustawy o pomocy społecznej "świadczenia nienależnie pobrane podlegają zwrotowi od osoby lub rodziny korzystającej ze świadczeń z pomocy społecznej, niezależnie od dochodu rodziny. Art. 104 ust. 4 stosuje się odpowiednio".

Również postanowienia § 3 ust. 1-4 uchwały nie stanowią zasad zwrotu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej. W ust. 1-4 § 3 Rada uregulował kwestie związane z treścią decyzji administracyjnej. Z treści

upoważnienia ustawowego nie wynika także, możliwość określania przez organ stanowiący, elementów decyzji administracyjnej wydawanej w sprawie zwrotu, jak to uczyniła Rada w treści § 3 ust. 1-4 badanej uchwały.

W ocenie organu nadzoru, uchwała Nr LXIII/464/2022 Rady Miejskiej w Lidzbarku Warmińskim z dnia 30 listopada 2022 r. w sprawie określenia zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej, w ogóle nie wypełnia delegacji art. 94 ust. 4, gdyż nie określa zasad zwrotu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej, o których mowa w ust. 2 art. 94, zatem w sposób istotny narusza prawo i tym samym winna być wyeliminowana z obrotu prawnego.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak na wstępie.

**Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.**

Wojewoda Warmińsko-Mazurski  
Artur Chojecki