



WOJEWODA PODKARPACKI

35-959 Rzeszów, ul. Grunwaldzka 15

P.II.4131.2.282.26

Rzeszów, dnia 15 lipca 2026 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art.85, art.86 i art.91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662)

stwierdzam nieważność

§ 3 ust. 5, § 4 i § 5 oraz załącznika nr 1 i 2 uchwały nr XXXII/203/2026 Rady Gminy Niebylec z dnia 23 czerwca 2026 r. w sprawie ustanowienia jednorazowego wsparcia rzeczowego pod nazwą „Witaj w Gminie, Maluszkę”.

Uzasadnienie

W dniu 23 czerwca 2026 r. Rada Gminy Niebylec podjęła uchwałę w sprawie ustanowienia jednorazowego wsparcia rzeczowego pod nazwą „Witaj w Gminie, Maluszkę”.

W trakcie oceny legalności uchwały numer aktu, organ nadzoru stwierdził, że zapisy § 3 ust. 5, § 4 i § 5 oraz załącznika nr 1 i 2 zostały podjęte z przekroczeniem delegacji ustawowej określonej w art. 22b ust. 1 i 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1208 z późn. zm.), zgodnie z którym rada gminy, biorąc pod uwagę lokalne potrzeby w zakresie świadczeń na rzecz rodziny, może w drodze uchwały, ustanowić dla osób zamieszkałych na terenie jej działania świadczenia na rzecz rodziny inne niż określone w art. 2 pkt 1-3, 4 i 5, określając w niej szczegółowe zasady przyznawania tych świadczeń oraz ich wysokość.

Przepis art. 22b u.s.r., jako przepis mający charakter upoważnienia ustawowego do tworzenia źródeł prawa powszechnie obowiązującego, nie może być interpretowany w sposób rozszerzający. Należy zatem odczytywać go w sposób ścisły, zgodnie z jego literalnym brzmieniem, nieobjęcie zaś jego granicami danego zakresu kompetencji, rozumieć należy jako jej nieudzielenie przez ustawodawcę. Organ nadzoru podziela pogląd zaprezentowany przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 lutego 2024 r. (sygn. akt I OSK 2373/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) delegacja zawarta w art. 22b ust. 1 i 2 u.s.r. wyraźnie wskazuje na trzy podstawowe elementy, które rada gminy jest władna uregulować w ramach wydawanego aktu prawa miejscowego. Są nimi: ustanowienie świadczenia dla mieszkańców gminy, określenie szczegółowych zasad jego przyznawania, a także jego wysokości. (...) w przypadku normy kompetencyjnej uregulowanej w u.s.r., rada gminy została ustawowo upoważniona do określenia jedynie "szczegółowych zasad przyznawania" świadczeń.

W § 3 ust. 5 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Niebylec postanowiła, że wniosek o przyznanie jednorazowego wsparcia rzeczowego „Witaj w Gminie, Maluszk” złożony po terminie pozostawia się bez rozpoznania. Tymczasem przyznanie świadczenia rodzinnego, o którym mowa w art. 22b ustawy, stanowi rozstrzygnięcie indywidualnej sprawy administracyjnej w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, zakończone wydaniem decyzji administracyjnej. Potwierdza to regulacja wynikająca z art. 20 ust. 2 i 3 w zw. z art. 3 pkt 11 ustawy. Należy mieć także na uwadze art. 2 pkt 3a ustawy, zgodnie z którym świadczeniami rodzinnymi są również świadczenia wypłacane przez gminy na podstawie art. 22b ustawy, w związku z czym, podobnie jak w przypadku innych świadczeń rodzinnych, mając również na uwadze art. 104 k.p.a., prawidłową formą rozstrzygnięcia pozostaje decyzja administracyjna. Konsekwencją uznania, że rozstrzygnięcie w przedmiocie przyznania przedmiotowego świadczenia jest decyzją administracyjną w rozumieniu art. 104 k.p.a., jest konieczność przestrzegania przez organ uchwałodawczy reżimu prawnego wyznaczonego przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, w tym w szczególności przepisów regulujących tok postępowania administracyjnego.

Przenosząc powyższe na grunt przedmiotowej sprawy, należy wskazać, że kwestie dotyczące pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia reguluje art. 64 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem podanie pozostawia się bez rozpoznania, jeżeli w podaniu nie wskazano adresu wnoszącego i nie ma możliwości ustalenia tego adresu na podstawie posiadanych danych (§ 1), a także w przypadku nieuzupełnienia braków, po wezwaniu, o którym mowa w § 2 tego przepisu. A zatem złożenie wniosku po terminie nie może skutkować pozostawieniem go bez rozpatrzenia, lecz organ administracyjny zobowiązany jest w drodze postanowienia orzec o odmowie wszczęcia postępowania na podstawie art. 61a § 1 k.p.a., gdyż postępowanie nie może zostać wszczęte z uwagi na upływ terminu do złożenia wniosku o przyznanie świadczenia.

Z kolei w § 4 przedmiotowej uchwały Rada określiła jakie dokumenty należy dołączyć do wniosku o ustalenie prawa do świadczenia pieniężnego przewidzianego w ramach programu przyjętego przedmiotową uchwałą, określając na podstawie § 5 wzór wniosku oraz wzór oświadczeń w sprawie ustalenia prawa do jednorazowego wsparcia rzeczowego w załączniku nr 1 i nr 2 do niniejszej uchwały.

Powyższe zapisy należy potraktować również jako przekroczenie delegacji zawartej w art. 22b ww. ustawy o świadczeniach rodzinnych, która upoważnia organ stanowiący gminy jedynie do określenia zasad przyznawania świadczenia, w którym to pojęciu nie mieści się tryb ich przyznawania czyli unormowania dotyczące zagadnień proceduralnych, w tym określające wzór wniosku i oświadczeń oraz wskazuje jakie dokumenty należy dołączyć do wniosku.

W powyższym zakresie przytoczyć należało pogląd zawarty w wyroku NSA z 8 lutego 2022 r. sygn. akt I OSK 3674/18, według którego "w przypadku uchwały, podejmowanej na podstawie art. 22b ust. 1 i 2 u.ś.r., podstawą do określenia w niej warunków nabywania świadczenia jest zawarte w ust. 1 upoważnienie do ustanowienia dla osób zamieszkałych na terenie gminy świadczenia na rzecz rodziny odpowiadającego potrzebom lokalnym. Natomiast w odniesieniu do zasad (ustalania, przyznawania i wypłacania), delegacja zawarta w art. 22b ust. 2 u.ś.r. daje gminie kompetencję jedynie do określenia zasad "przyznawania". Skoro w dwóch przepisach ustawy ustawodawca

posłużył się takim samym określeniem ustawowym, a regulacja ta wyznacza przedmiotowy zakres kompetencji rady gminy do ustalenia przepisów prawa miejscowego, zaś przepisów tego rodzaju nie można interpretować rozszerzająco (przez zastosowanie np. wykładni celowościowej czy funkcjonalnej), to zgodnie z dyrektywą nakazu wykładni homonimicznej (takim samym wyrażeniom należy nadawać takie samo znaczenie), należy uznać, że ustawodawca ograniczył kompetencję gminy wyłącznie do określenia zasad przyznawania świadczenia (...)"

W tym miejscu należy powołać się na zasadę praworządności wynikającą z art.7 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja RP (Dz.U. Nr 78, poz.483 ze zm.), wg której organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Nie ulega wątpliwości, że organem takim jest rada gminy, a zatem wszelkie jej działania muszą znaleźć oparcie w konkretnych regulacjach prawnych, przyznających jej określone kompetencje, których winna się ściśle trzymać. Oznacza to, że każde działanie rady gminy musi mieć konkretną podstawę prawną upoważniającą ją do tego, czyli upoważnienie, którego granic nie może przekraczać i które winna wypełniać w całości. Działanie organu władzy bez wyraźnej podstawy prawnej bądź też z przekroczeniem wyrażonego w niej umocowania do dokonania określonych czynności nie może być uznane za legalne. W funkcjonowaniu organu jednostki samorządu terytorialnego jako organu władzy publicznej niewystarczającym jest więc poprzestanie na stwierdzeniu, że dozwolone jest to co nie jest zakazane, lecz należy stosować regułę, iż dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje (wyrok WSA w Gdańsku z 17.11.2013 r. III SA/Gd 583/13). Należy podkreślić, że wydając akty będące źródłem prawa powszechnie obowiązującego na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego rada musi respektować zakres delegacji w aktach prawnych wyższego rzędu, powstrzymując się od wypełniania ich treści postanowieniami nie znajdującymi uzasadnienia w treści ustawy będącej podstawą prawną do podjęcia danej uchwały (wyrok NSA z 28 lutego 2003 r. sygn. akt I SA/Lu 882/02). W związku z powyższym każdorazowo przekroczenie kompetencji do podejmowania uchwał jest traktowane jako rażące naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w całości lub części.

Biorąc powyższe pod uwagę należało stwierdzić nieważność wskazanych w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia zapisów uchwały.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO
(-)
Magdalena Kryczka
DYREKTOR WYDZIAŁU PRAWNEGO I NADZORU

Do wiadomości:

Przewodniczący Rady Gminy Niebylec