



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 30 grudnia 2025 r.

Poz. 5360

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.415.2025 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 29 grudnia 2025 r.

Na podstawie art. 85, art. 86, art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2025 r., poz. 1153)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XXII/189/2025 Rady Gminy Świlcza z dnia 24 listopada 2025 r. w sprawie ustanowienia jednorazowego wsparcia rzeczowego pod nazwą „Gminna Paka dla dziecka”.

Uzasadnienie

Rada Gminy Świlcza w dniu 24 listopada 2025 r. podjęła uchwałę Nr XXII/189/2025 w sprawie ustanowienia jednorazowego wsparcia rzeczowego pod nazwą „Gminna Paka dla dziecka”. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 grudnia 2025 r. Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza uchwały wykazała, że regulacje tego aktu istotnie naruszają obowiązujące przepisy prawa. W związku z tym, w dniu 19 grudnia 2025 r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jej nieważności.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie art. 22b ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2025 r. poz. 1208). Zgodnie z treścią tego przepisu „1. 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. 2. Szczegółowe zasady przyznawania świadczeń, o których mowa w ust. 1, oraz ich wysokość określa uchwała, o której mowa w ust. 1. 3. Do świadczeń, o których mowa w ust. 1, nie stosuje się przepisów rozdziałów 4, 6 i 7. 4. Wyплаты świadczeń, o których mowa w ust. 1, finansowane są ze środków własnych gminy.”

W § 2 ust. 1 badanej uchwały podano katalog podmiotowy osób, którym przysługuje wsparcie rzeczowe. Należy jednak zauważyć, że ustawa o świadczeniach rodzinnych w art. 3 pkt 16 zawiera legalną definicję rodziny. Zgodnie z jego treścią za członków rodziny w rozumieniu tej ustawy uważa się następujących członków rodziny: małżonków, rodziców dzieci, opiekuna faktycznego dziecka oraz pozostające na utrzymaniu dzieci w wieku do ukończenia 25. roku życia, a także dziecko, które ukończyło 25. rok życia legitymujące się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, jeżeli w związku z tą niepełnosprawnością przysługuje świadczenie pielęgnacyjne lub specjalny zasiłek opiekuńczy albo zasiłek dla opiekuna, o którym mowa w ustawie z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów (Dz. U. z 2020 r. poz. 1297 oraz z 2023 r. poz. 1429); do członków rodziny nie zalicza się dziecka pozostającego pod opieką opiekuna prawnego, dziecka pozostającego w związku małżeńskim, a także pełnoletniego dziecka posiadającego własne dziecko. Jednocześnie za dziecko w myśl art. 3 pkt 4 przedmiotowej ustawy, uważa się dziecko własne, małżonka, przysposobione oraz dziecko, w sprawie którego toczy się postępowanie o przysposobienie, lub dziecko znajdujące się pod opieką prawną. Zatem Rada Gminy Świlcza nie była uprawniona do wprowadzania odrębnego katalogu osób (tak też w wyroku WSA w Gliwicach z dnia 30 listopada 2022 r., sygn. akt II SA/Gl 1252/22).

W § 2 ust. 2 analizowanej uchwały uregulowano, że jednorazowe wsparcie rzeczowe „Gminna Paka dla dziecka” o wartości nie wyższej niż 200 zł przyznawane jest niezależnie od dochodów.” Natomiast w § 9 w/w uchwały wskazane zostało, że wyposażenie jednorazowego wsparcia rzeczowego „Gmina Paka dla dzieciaka” oraz wzór wniosku i oświadczenia w sprawie ustalenia prawa do jednorazowego wsparcia rzeczowego „Gminna Paka dla dzieciaka” zostanie określone w drodze zarządzenia Wójta Gminy Świlcza. Odnosząc się do powyższych zapisów organ nadzoru zauważa, że ustanowienie na poziomie lokalnym świadczenia rodzinnego o charakterze rzeczowym na mocy art. 22b ustawy o świadczeniach rodzinnych, wymaga uwzględnienia przez radę gminy w uchwale obu elementów przepisu delegacyjnego, tzn. zarówno zasad przyznawania świadczenia, jak i jego wysokości. Tymczasem Rada Gminy Świlcza nie wypełniła całości w/w delegacji, bowiem nie wskazała w uchwale wysokości przedmiotowego świadczenia posługując się zwrotem „o wartości nie wyższej niż”, a ponadto przeniosła część kompetencji w tym zakresie na Wójta Gminy. Takie rozwiązanie należy uznać za niedozwoloną subdelegację kompetencji uchwałodawczej na organ wykonawczy, co pozostaje w sprzeczności z art. 7 Konstytucji RP.

W § 2 ust. 3 badanej uchwały stanowi, iż jednorazowe wsparcie rzeczowe „Gminna Paka dla dzieciaka” przysługuje na dziecko urodzone po 30 listopada 2025 r. dla którego Gmina Świlcza jest miejscem zameldowania na pobyt stały, dokonany przez kierownika urzędu stanu cywilnego sporządzającego akt urodzenia dziecka. Przedmiotowa regulacja jest sprzeczna z art. 22b ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, który stanowi, iż rada gminy może ustanowić świadczenia na rzecz rodziny dla osób, które zamieszkują na jej terenie.

W § 6 ust. 1 w/w uchwały uregulowano miejsce i wymienione zostały sposoby składania wniosku o wsparcie rzeczowe. Natomiast w myśl § 8 ust. 2 badanej uchwały jednorazowe wsparcie rzeczowe „Gminna Paka dla dzieciaka” odbiera się osobiście w Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Świlczy po telefonicznym uzgodnieniu tego terminu.

Zdaniem organu nadzoru Rada Gminy Świlcza podjęła przedmiotową uchwałę w powyższych zakresach z przekroczeniem upoważnienia ustawowego. Na mocy art. 22b ust. 1 i 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, Rada Gminy Świlcza była uprawniona wyłącznie do określenia wysokości oraz zasad przyznawania tego rodzaju świadczenia rodzinnego, zaś w/w zapisy dotyczą sposobu wykonania uchwały. Trzeba podkreślić, że art. 22b w/w ustawy, 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 trzeba jako jej nieudzielenie przez ustawodawcę.

Zgodnie z § 6 ust. 3 badanej uchwały w razie złożenia nieprawidłowo wypełnionego wniosku lub niedołączenia do niego wymaganych załączników, wzywa się wnioskodawcę do poprawy lub jego uzupełnienia albo do doręczenia brakujących załączników w wyznaczonym terminie. Niezastosowanie się do wezwania skutkuje pozostawieniem wniosku bez rozpoznania. W dodatku w § 7 tej uchwały uregulowane zostało, że przyznanie bądź odmowa przyznania jednorazowego wsparcia rzeczowego „Gminna Paka dla dzieciaka” wymaga wydania decyzji administracyjnej. W ocenie organu nadzoru nie ulega wątpliwości, że postępowanie w sprawie udzielenia świadczeń rodzinnych jest postępowaniem administracyjnym. Konsekwencją uznania, że rozstrzygnięcie w przedmiocie przyznania świadczenia rzeczowego jest decyzją administracyjną w rozumieniu art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2025 r. poz. 1691; dalej k.p.a.), jest konieczność przestrzegania przez organ uchwałodawczy reżimu prawnego wyznaczonego przepisami w/w ustawy, w tym w szczególności przepisów regulujących tok postępowania administracyjnego. Instytucję pozostawienia podania bez rozpoznania reguluje bowiem w sposób kompleksowy art. 64 k.p.a., który przewiduje dwie sytuacje, w których znajduje ona zastosowanie. Zgodnie z art. 64 § 1 k.p.a.: Jeżeli w podaniu nie wskazano adresu wnoszącego i nie ma możliwości ustalenia tego adresu na podstawie posiadanych danych, podanie pozostawia się bez rozpoznania. Natomiast w myśl art. 64 § 2 k.p.a.: Jeżeli podanie nie spełnia innych wymagań ustalonych w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż siedem dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania. Porównanie w/w regulacji ustawowej z § 6 ust. 3 uchwały wskazuje wyraźnie, że Rada Gminy Świlcza w sposób nieuprawniony zmodyfikowała art. 64 k.p.a., który ma charakter gwarancyjny, przewidując, że wyznaczony przez organ termin na uzupełnienie braków formalnych powinien być nie krótszy niż siedem dni. Tymczasem zgodnie z przepisem uchwały, o długości tego terminu każdorazowo ma decydować organ. W określonym stanie faktycznym

możliwe jest zatem wyznaczenie terminu krótszego niż siedem dni. Jednocześnie jeżeli wydanie w sprawie świadczeń rodzinnych decyzji administracyjnej wynika z przepisów prawa, to Rada Gminy Świlcza nie była uprawniona wprowadzać takiej regulacji w § 7 analizowanej uchwały.

Według organu nadzoru wskazane nieprawidłowości w w/w uchwale trzeba zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa, za które uznaje się naruszenie powodujące, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia oraz wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją, co nastąpiło w niniejszej sprawie (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 stycznia 2022 r. o sygn. akt III OSK 542/21, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r. o sygn. akt II SA/Wa 2197/16).

Podsumowując, wymaga podkreślenia, że zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.; dalej Konstytucja RP) organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Jak wskazuje się w orzecznictwie sądowym konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 w zw. z art. 94 Konstytucji RP wymaga, by materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała jego zakresu. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Należy bowiem pamiętać, że w świetle 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.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Magdalena Kryczka
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru