

**UCHWAŁA NR XXXII/493/17
RADY MIEJSKIEJ W NYSIE**

z dnia 30 stycznia 2017 r.

w sprawie udzielenia odpowiedzi na skargę [REDAKTOWANE] na uchwałę Nr XXV/381/16 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 12 października 2016 r. w sprawie wprowadzenia na terenie Gminy Nysa świadczenia pieniężnego – „bonu wychowawczego”.

Na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 i 1579), w związku z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718, 846, 996, 2103 i 2261) Rada Miejska w Nysie uchwala, co następuje:

§ 1. Udzielić odpowiedzi na skargę [REDAKTOWANE] na uchwałę Nr XXV/381/16 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 12 października 2016 r. w sprawie wprowadzenia na terenie Gminy Nysa świadczenia pieniężnego – „bonu wychowawczego” (Dz. Urz. Woj. Opol. poz. 2159) - w brzmieniu określonym w załączniku do niniejszej uchwały.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Nysy.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

PRZEWODNICZĄCY
RADY

Paweł Nakoneczny

Załącznik do Uchwały Nr XXXII/493/17
Rady Miejskiej w Nysie
z dnia 30 stycznia 2017 r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Opolu
ul. Kośnego 70
45-372 Opole**

Strona skarżąca: [REDAKTOWANE]

Strona przeciwna: Gmina Nysa - Rada Miejska w Nysie
ul. Kolejowa 15
48-300 Nysa

Odpowiedź na skargę

[REDAKTOWANE] na uchwałę Nr XXV/381/16 Rady Miejskiej w Nysie
z dnia 12 października 2016 r. w sprawie wprowadzenia na terenie Gminy Nysa świadczenia
pieniężnego – „bonu wychowawczego” (Dz. Urz. Woj. Opol. poz. 2159)

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna wnosi o oddalenie skargi.

Jednocześnie, w związku z wnioskiem skarżącej o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym, na podstawie art. 119 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718, ze zm.) strona przeciwna wnosi o przeprowadzenie w niniejszej sprawie rozprawy.

Uzasadnienie

W dniu 25 stycznia 2017 r. [REDAKTOWANE], za pośrednictwem Rady Miejskiej w Nysie, wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu skargę (datowaną na dzień 24 stycznia 2017 r.) na uchwałę Nr XXV/381/16 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 12 października 2016 r. w sprawie wprowadzenia na terenie Gminy Nysa świadczenia pieniężnego – „bonu wychowawczego” (Dz. Urz. Woj. Opol. poz. 2159), domagając się stwierdzenia nieważności w całości zaskarżonej uchwały. Przedmiotowa skarga została poprzedzona wezwaniem do usunięcia naruszenia, złożonym w dniu 20 grudnia 2016 r. do Rady Miejskiej w Nysie na podstawie przepisu art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, ze zm.), w którym [REDAKTOWANE] zażądała uchylecia wskazanej uchwały, ewentualnie – „z ostrożności procesowej” - uchylecia § 5 i § 7 ust. 3-7 Regulaminu przyznawania bonu wychowawczego, stanowiącego załącznik do ww. uchwały.

Pomimo, że w skardze sformułowano zarzuty w zakresie konkretnych postanowień uchwały tj. co do § 5 Regulaminu przyznawania bonu wychowawczego, stanowiącego załącznik do uchwały (zarzut naruszenia „art. 2 w zw. z art. 7 w zw. z art. 18 w zw. z art. 32 w zw. z art. 65 ust. 1 w zw. z art. 71 ust. 1 w zw. z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”) oraz § 7 ust. 3-7 Regulaminu (zarzut naruszenia art. 22b ust. 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, Dz. U. z 2016 r. poz. 1518, ze zm.), skarżąca wniosła o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

Zarówno w uzasadnieniu skierowanego do Rady Miejskiej w Nysie wezwania do usunięcia naruszenia, jak i skargi z dnia 24 stycznia 2017 r., [REDAKTOWANE] wskazała, że uchwała będąca przedmiotem wezwania, ustalając, że pierwszeństwo w przyznaniu świadczenia przysługuje wyłącznie pełnym rodzinom tj. małżeństwom, narusza art. 71 ust. 1 Konstytucji RP. Nadto skarżąca podniosła, iż takie

uksztaltowanie przyznania świadczenia może również stanowić naruszenie nakazu równego traktowania, będącego emanacją określonej w art. 32 Konstytucji zasady równości. Skarżąca zakwestionowała także jedno z kryteriów przyznania świadczenia, określone w § 5 ust. 1 pkt 2 i 3 Regulaminu przyznawania bonu wychowawczego, stanowiącego załącznik do uchwały, w postaci wymagania, aby w przypadku dziecka w wieku od rozpoczęcia 13 miesiąca życia do ukończenia 3 roku życia przynajmniej jedno z rodziców wykonywało pracę na podstawie stosunku pracy lub stosunku służbowego, osiągając z tego tytułu wynagrodzenie wynoszące co najmniej minimalne wynagrodzenie za pracę, albo prowadziło aktywną działalność gospodarczą lub rolniczą w sposób ciągły od co najmniej roku przed datą złożenia wniosku o przyznanie świadczenia, a w przypadku dziecka w wieku od ukończeniu 36 miesiąca życia do ukończenia 6 roku życia oboje rodzice pracowali lub prowadzili działalność gospodarczą na zasadach jak wyżej. Jak zdaje się wynikać z uzasadnienia skargi [REDAKOWANE] stoi na stanowisku, iż takie określenie kryteriów pierwszeństwa przyznania świadczenia narusza przepis art. 32 Konstytucji RP (prawo do równego traktowania) oraz art. 65 ust. 1 Konstytucji (każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy). W dalszej kolejności skarżąca zgłosiła wątpliwości co do przepisu § 5 ust. 3 Regulaminu przyznawania bonu wychowawczego, przewidującego, że w przypadku, gdy środki zabezpieczone na wypłatę bonu wychowawczego w budżecie Gminy na dany rok na cel wypłaty bonu nie pozwalają na przyznanie i wypłatę świadczenia wszystkim osobom uprawnionym wskazanym w Regulaminie, osobom, którym nie przysługuje pierwszeństwo, nie zostanie przyznane świadczenie. Zdaniem skarżącej przepis ten narusza zasadę poprawnej legislacji wywodzącą się z art. 2 Konstytucji RP, bowiem treść tego przepisu jest w ocenie skarżącej niejasna i oznacza tym samym niepewność adresata normy, pozostawiając jej ukształtowanie organom stosującym prawo. W rozwinięciu tego zarzutu [REDAKOWANE] wniosła także szereg zastrzeżeń do prowadzonego przez Burmistrza Nysy postępowania administracyjnego w sprawie złożonego przez nią wniosku o przyznanie świadczenia – bonu wychowawczego. Skarżąca zakwestionowała wreszcie przepis § 7 Regulaminu przyznawania bonu wychowawczego, określającego przesłanki i zasady zwrotu świadczenia, podnosząc, iż przepis ten narusza upoważnienie zawarte w art. 22b ust. 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1518, ze zm.).

Po zapoznaniu się z treścią wezwania i skargi [REDAKOWANE] Rada Miejska w Nysie uznaje, że nie zasługują one na uwzględnienie.

Wnosząc o oddalenie skargi strona przeciwna podnosi, iż wbrew zarzutom skargi brak jest podstaw do przyjęcia, iż zaskarżona uchwała narusza wskazane w skardze przepisy prawa, w sposób przesądzający o konieczności wyeliminowania jej z porządku prawnego, a zwłaszcza bezzasadny jest wniosek o stwierdzenie jej nieważności w całości, w sytuacji, gdy zarzuty dotyczą § 5 i § 7 ust. 3-7 Regulaminu przyznawania bonu wychowawczego.

Odnosząc się do zarzutów podniesionych przez skarżącą w pierwszej kolejności wskazać należy, iż stosownie do art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zwanej także dalej w skrócie u.s.g., każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia - zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. W orzecznictwie utrwalony jest pogląd, zgodnie z którym obowiązek uwzględnienia skargi wnoszonej w trybie tego przepisu, a w ślad za tym również poprzedzającego skargę wezwania do usunięcia naruszenia, powstaje wówczas, gdy naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego jest związane z jednoczesnym naruszeniem obiektywnego porządku prawnego przez uchwałę czy zarządzenie, którego skarga lub wezwanie dotyczy. Obowiązku takiego nie ma zaś wówczas, gdy naruszony zostaje interes prawny lub uprawnienie skarżącego, ale dzieje się to w zgodzie z obowiązującym prawem, w granicach przysługującego gminie uprawnienia, w którego ramach rada gminy przyznaje prawa i nakłada obowiązki na określone podmioty. Oznacza to zatem, że podstawą zaskarżenia w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jest niezgodność z prawem uchwały organu gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, która to niezgodność wywołuje jednocześnie negatywne następstwa w sferze prawnej skarżącego (zniesienie, ograniczenie, uniemożliwienie realizacji uprawnienia, naruszenie interesu prawnego).

W przedmiotowej sprawie Gmina Nysa stoi na stanowisku, iż uchwała Nr XXV/381/16 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 12 października 2016 r. w sprawie wprowadzenia na terenie Gminy Nysa świadczenia pieniężnego – „bonu wychowawczego” nie narusza obowiązujących przepisów prawa, a tym

samym – przy uwzględnieniu przytoczonego wyżej ujęcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia – nie ma podstaw do uznania, że uchwała ta narusza interes prawny [REDAKCYJNE]. Podnieść bowiem należy, że uchwała ta została podjęta zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami, w szczególności ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, czego potwierdzeniem jest fakt, iż nie została ona dotychczas zakwestionowana przez organ nadzoru tj. Wojewodę Opolskiego i opublikowana została w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego w dniu 19 października 2016 r. pod poz. 2159.

W pierwszej kolejności, odnosząc się do zarzutu, iż Rada Miejska w Nysie przyznając pierwszeństwo w przyznaniu świadczenia wyłącznie pełnym rodzinom naruszyła art. 71 ust. 1 Konstytucji RP, strona przeciwna podnosi, iż w jej ocenie zarzut ten nie jest zasadny. Jakkolwiek istotnie dobro rodziny jest wartością konstytucyjną, jednakże należy zwrócić uwagę, iż adresatem tej normy jest zasadniczo państwo, które w swej polityce społecznej i gospodarczej powinno to dobro uwzględniać. Należy bowiem zauważyć, iż w strukturze art. 71 ust. 1 Konstytucji wyróżnić należy dwa przepisy, które mają zróżnicowane znaczenie normatywne. W zdaniu pierwszym tego przepisu zawarto obowiązek państwa uwzględniania dobra rodziny w polityce społecznej i gospodarczej, natomiast zdanie drugie określa prawo rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietnych, do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. Przepis art. 71 ust. 1 Konstytucji gwarantuje rodzinom uwzględnianie ich dobra w polityce społeczno-gospodarczej państwa (zdanie pierwsze), a rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznej (zdanie drugie). Różnica polega na tym, że zdanie pierwsze zobowiązuje państwo do uwzględniania dobra rodziny w prowadzonej przez państwo polityce społecznej i gospodarczej, natomiast zdanie drugie - do udzielania szczególnej pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej albo zapewnieniu, że taka pomoc będzie udzielana przez inne niż państwo władze publiczne, np. samorząd terytorialny. Należy przy tym zwrócić uwagę, że z treści art. 22b ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1518, ze zm.), stanowiącego podstawę prawną zaskarżonej uchwały, wynika przede wszystkim, iż rada gminy 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. Z przepisu tego wypływa zatem dla gminy prawo, a nie obowiązek, ustanowienia dodatkowych świadczeń na rzecz rodziny, innych niż przewidziane w ustawie. Nadto z treści art. 22b ust. 1 wywieść można, że ustanawiając takie dodatkowe świadczenia rada ma się kierować lokalnymi potrzebami, co należy uznać za rozwiązanie zasadne w kontekście art. 22b ust. 4 ustawy, zgodnie z którym wypłata tych świadczeń finansowana jest ze środków własnych gminy. W tej sytuacji, w ocenie strony przeciwnej, w ramach przewidzianego w art. 22b ust. 1 ustawy prawa, rada może ustalić kryteria przyznawania świadczeń, w tym - ze względu na ograniczone możliwości budżetu - kryteria pierwszeństwa w przyznaniu świadczenia, biorąc w tym zakresie pod uwagę przede wszystkim lokalne potrzeby, a poprzez ich przyzmat – uprawniona jest do wskazania kręgu adresatów, którym dodatkowe świadczenie ma być przyznane w pierwszej kolejności i przyjęcia określonych preferencji i celów polityki społecznej. Działając w określonych wyżej ramach Rada Miejska w Nysie, w ocenie strony przeciwnej, nie dopuściła się naruszenia art. 71 ust. 1 Konstytucji, zwłaszcza, że kwestionowana uchwała, poprzez przyzmat celów, jakim miało służyć wprowadzenie na terenie Gminy Nysa „bonu wychowawczego” (m.in. uzupełnienie istniejących mechanizmów pomocowych, które w większości są kierowane do osób samotnych posiadających dzieci i zrównoważenie dysproporcji w zakresie przywilejów przysługujących ze strony państwa rodzinom niepełnym), z samego założenia nie została skierowana do osób znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej korzystających z innej formy wsparcia ze strony państwa, ale do tych rodzin, które zostały pominięte w polskim systemie wsparcia, tzn. rodzin pełnych, formalnie usankcjonowanych. Innymi słowy, w ramach przyznanego gminom prawa do wprowadzenia dodatkowych świadczeń rodzinnych, finansowanych z budżetu samorządu, Gmina Nysa postanowiła w kwestionowanej uchwale przyznać prawo pierwszeństwa przyznania świadczenia – „bonu wychowawczego” rodzinom pełnym, usankcjonowanym, aktywnym zawodowo i zaradnym życiowo, co w jej ocenie nie może być traktowane jako naruszające zasadę określoną w art. 71 ust. 1 Konstytucji RP.

W związku z powyższym za bezzasadny należy uznać również zarzut skarżącej, która wskazuje, iż kwestionowana uchwała może także naruszać nakaz równego traktowania, będący emanacją określonej w art. 32 Konstytucji zasady równości. W tym zakresie strona przeciwna podnosi, iż jak przyjmuje się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak również sądów administracyjnych, zasada równości wynikająca z art. 32 Konstytucji nie ma charakteru bezwzględnego i nie może być traktowana jako zasada absolutna. Jej granice wyznaczają bowiem inne zasady i przepisy konstytucyjne. O naruszeniu tej zasady można mówić dopiero wówczas, gdy w tożsamej sytuacji faktycznej różnicuje się prawa jednostki bez uzasadnienia opartego o inne normy konstytucyjne (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 marca 2006 r. sygn. akt I OSK 67/06, Lex nr 19828). Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 29 maja 2001 r. sygn. akt. K 5/01 OTK 2001/4/87 wyjaśnił, że ocena przestrzegania zasady równości wymaga uwzględnienia założenia znacznego stopnia swobody prawodawcy we wprowadzaniu regulacji, lepiej odpowiadających stosunkom społecznym. W szczególności zasada równości nie powinna być rozumiana w sposób, który uniemożliwia prawodawcy wprowadzenie regulacji korzystniejszych dla podmiotów pewnych stosunków prawnych. Przyznanie bowiem określonej grupie osób pewnych preferencji nie oznacza obowiązku przyznania takich preferencji innym. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 lipca 2012 r., sygn. akt I OSK 997/12 wskazał, iż nie każde zróżnicowanie stanowi naruszenie zasady równości, a niekiedy właśnie z uwagi na powyższą zasadę zróżnicowanie jest dopuszczalne. Nawet, jeżeli określona norma prawna traktuje odmiennie adresatów, którzy odznaczają się określoną cechą wspólną, nie zawsze mamy do czynienia z odstępstwem od zasady równości, które stanowi naruszenie art. 32 Konstytucji. W każdym przypadku niezbędna jest bowiem ocena przyjętego kryterium zróżnicowania, gdyż równość wobec prawa to także zasadność wybieranego kryterium różnicowania podmiotów. Każdy prawodawca, w tym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, ma możliwość wprowadzenie kryterium różnicującego ze względu na inne normy konstytucyjne. Także w doktrynie wskazuje się na dopuszczalność takiego zróżnicowania, zwłaszcza w sytuacji, gdy służy ono ważnym celom społecznym i gospodarczym (por. A. Surówka, glosa do wyroku WSA z dnia 21 stycznia 2004 r. I SA/Ld 128/03, Przegląd Sejmowy 2005/2/155). Przenosząc powyższe uwagi na grunt przedmiotowej sprawy wskazać należy, iż rozwiązania przyjęte w kwestionowanej uchwale, przewidujące pierwszeństwo przyznania świadczenia rodzicom pozostającym w związku małżeńskim i aktywnym zawodowo, nie stoją w sprzeczności z art. 32 Konstytucji, bowiem stanowią przejaw realizacji normy wynikającej z art. 18 Konstytucji, którego celem, jak w innym miejscu podkreśla Trybunał Konstytucyjny, jest zobowiązanie władz publicznych do podejmowania takich działań, które „umacniają więzi między osobami tworzącymi rodzinę, a zwłaszcza więzi istniejące między rodzicami i dziećmi oraz małżonkami” (fragment pkt III.4.3 uzasadnienia wyroku z dnia 12 kwietnia 2011 r., SK 62/08, OTK ZU A 2011, nr 3, poz. 22.). Innymi słowy skoro kwestionowane przepisy Regulaminu przyznawania bonu wychowawczego wzmacniają instytucję małżeństwa, to trudno przyjąć, że mają one charakter dyskryminujący, zwłaszcza, że na gruncie orzecznictwa TK dopuszczalne jest tworzenie instrumentów polityki społecznej, które mają na celu preferencyjne traktowanie małżeństw. Należy wskazać, iż podejmując uchwałę w takim a nie innym kształcie, Gmina Nysa miała na względzie, iż w polskim systemie wsparcia szczególnie przywilejami cieszą się rodziny niepełne (samotni rodzice lub osoby żyjące w nieformalnych związkach), które korzystają ze wspólnych rozliczeń podatkowych, mają pierwszeństwo w dostępie do różnych form opieki oświatowej (żłobki, przedszkola), mieszkaniowej (mieszkania komunalne, socjalne) czy pomocy społecznej (dodatkowe świadczenie dla osób samotnie wychowujących dzieci). Stąd Gmina wprowadzając bon wychowawczy miała na celu zastosować zasadę wyrównania szans tych rodzin, które zostały pominięte w polskim systemie wsparcia, tzn. rodzin pełnych, formalnie usankcjonowanych. Tak rozumiana równość szans, jako prawo do sprawiedliwego dostępu do różnych życiowych możliwości, z jednoczesnym przeciwdziałaniem dyskryminowaniu rodzin pełnych i usankcjonowanych, znalazła odzwierciedlenie w nyskim programie wprowadzającym bon wychowawczy, z określeniem prawa pierwszeństwa dla wybranego kręgu odbiorców. Mając na uwadze powyższe, uznać należy, iż brak jest podstaw do stawiania uchwały zarzutu niezgodności z art. 32 Konstytucji RP w zakresie odmiennego traktowania rodzin zamieszkałych w Gminie Nysa, które zostały wyłączone z kręgu uprawnionych do skorzystania z pierwszeństwa uzyskania bonu wychowawczego, bowiem innowacyjność nyskiego programu polega w głównej mierze na wsparciu tych rodzin, które w polskim systemie wsparcia są na pozycji defaworyzowanej. Małżeństwo jest traktowane jako najważniejszy czynnik warunkujący stabilność stosunków rodzinnych, wobec którego formuluje się oczekiwania i nakłada zobowiązania, a jakich nie wiąże się z związkami nieformalnymi. Stąd też skierowanie nyskiego programu przede wszystkim (na zasadzie pierwszeństwa przyznania świadczenia) do rodzin pełnych, formalnie usankcjonowanych, aktywnych zawodowo i zaradnych życiowo należy uznać za uzasadnione odstępstwo od stosowania zasady

równości wynikającej z art. 32 Konstytucji RP. Odstępstwo od zasady równego traktowania jakie zostało zastosowane w nyskiej uchwale ma zatem oparcie w wartościach konstytucyjnych, uzasadniających odmienne potraktowanie podmiotów podobnych. Jest ono również proporcjonalne i mające znaczenie prawne, bo pozostaje w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, które odnoszą się do małżeństwa i rodziny, biorąc pod uwagę ugruntowane stanowisko doktryny i orzecznictwo TK w tym zakresie. Wdrożone przez Radę Miejską w Nysie rozwiązania prawne, które wzmacniają instytucję małżeństwa, nie tylko więc nie mają charakteru dyskryminującego, ale wręcz stanowią realizację art. 18 Konstytucji.

Powyższe uwagi należy także przytoczyć w kontekście postawionego w skardze zarzutu, iż określone w § 5 Regulaminu przyznawania bonu wychowawczego kryteria pierwszeństwa przyznania świadczenia, w postaci wymagania zatrudnienia rodziców lub jednego z rodziców w ramach stosunku pracy lub stosunku służbowego lub prowadzenia przez nich działalności gospodarczej lub rolniczej przez wskazany w Regulaminie okres, naruszają wynikające z art. 32 Konstytucji prawo do równego traktowania i zakaz dyskryminacji, jak również art. 65 ust. 1 Konstytucji, gwarantującego wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. W tym zakresie należy w pierwszej kolejności podnieść, iż osoby świadczące pracę na podstawie innych form niż stosunek pracy czy stosunek służbowy nie zostały wyeliminowane z kręgu świadczeniobiorców, o czym przesądza treść § 3 ust. 2 Regulaminu przyznawania bonu wychowawczego. Mając na względzie realizację przyjętej przez Gminę polityki społecznej i zamiar osiągnięcia przyjętych celów, o których mowa wyżej (m.in. skierowanie wsparcia przede wszystkim do rodzin aktywnych zawodowo i zaradnych życiowo) Rada Miejska w Nysie postanowiła jedynie, w ramach regulacji § 5 Regulaminu, przyznać pierwszeństwo otrzymania bonu wychowawczego tym osobom, które świadczą pracę na podstawie trwałych i stabilnych form zatrudnienia. W tym zakresie Gmina Nysa miała na względzie, iż pomoc finansowana z jej budżetu nie będzie mieć charakteru socjalnego, ale będzie adresowana w pierwszej kolejności do tych świadczeniobiorców, którzy mają stałe, stabilne źródło utrzymania, co niewątpliwie wpływa na podjęcie decyzji o powiększeniu rodziny (wzrost demografii to główny cel programu), a przy tym takie rozwiązanie miało przeciwdziałać sytuacji zawierania „fikcyjnych” umów cywilnoprawnych w celu uzyskania świadczenia. W ocenie strony przeciwnej taki zabieg jest dopuszczalny w sytuacji, gdy to rada gminy, mając w tym zakresie prawo, a nie obowiązek, ustanawia dodatkowe świadczenie, finansowane z jej budżetu, chcąc zrealizować przyjęte przez siebie cele. W związku z tym strona przeciwna uważa, że w tym kontekście skarżąca niezasadnie przywołuje orzecznictwo dotyczące oceny statusu pracownika, albowiem w uchwale nie określono, że uprawnionymi do otrzymania świadczenia są pracownicy, co ewentualnie – w świetle uwag skarżącej – wymagałoby przyjęcia rozszerzającą wykładnię tego pojęcia, w oparciu o wskazane w uzasadnieniu skargi orzecznictwo, ale Rada w zaskarżonej części Regulaminu wskazała kryteria przyznawania nyskiego bonu poprzez wskazanie konkretnych podstaw zatrudnienia, uprawniających do otrzymania świadczenia na zasadzie pierwszeństwa.

W ocenie strony przeciwnej bezzasadne są także zgłoszone w skardze wątpliwości co do treści § 5 ust. 3 Regulaminu przyznawania bonu wychowawczego, zgodnie z którym w przypadku, gdy środki zabezpieczone na wypłatę bonu wychowawczego w budżecie Gminy na dany rok, w danym okresie przyznawania świadczenia, wynikającym z § 4 ust. 4, nie pozwalają na przyznanie i wypłatę świadczenia wszystkim osobom uprawnionym wskazanym w Regulaminie, osobom, którym nie przysługuje pierwszeństwo określone w ust. 1, nie zostanie przyznane świadczenie. W kontekście pozostałych zasad przyznawania świadczenia określonych w Regulaminie nie można uznać, że treść kwestionowanego przepisu jest niejasna. Wskazać bowiem należy, iż z treści § 5 ust. 1 wynika, że wypłata świadczeń w ramach środków przeznaczonych na ten cel w budżecie Gminy na dany rok, odbywać się będzie z podziałem na dwa okresy przyznawania świadczenia, wynikające z § 4 ust. 4, zaś w § 5 ust. 2 przewidziano, że wypłata świadczeń w danym okresie przyznawania świadczenia, wynikającym z § 4 ust. 4, zarówno dla osób spełniających kryteria pierwszeństwa określone w ust. 1, jak i pozostałych osób, spełniających kryteria określone w § 3, z zastrzeżeniem ust. 3, odbywa się według kolejności wpływu wniosków na dany okres, tj. decydująca będzie data i godzina wpływu wniosku do Urzędu Miejskiego w Nysie. W tym zakresie strona przeciwna podnosi, iż realizacja prawa do świadczeń wprowadzonych przez Gminę Nysa musi uwzględniać możliwości jej budżetu. Środki planowane w budżecie danego roku na cel wypłaty bonu mają zaspokoić potrzeby maksymalnie dużej liczby świadczeniobiorców, jednakże w pierwszej kolejności tych, którzy spełniają kryteria uznane w ramach

przyjętej przez Gminę polityki społecznej jako priorytetowe z punktu widzenia osiągnięcia zamierzonych przez Gminę Nysa celów, o których mowa była wyżej. W tym zakresie strona przeciwna wskazuje, iż Trybunał Konstytucyjny w dotychczasowym orzecznictwie podkreślał, że nałożony na prawodawcę obowiązek urzeczywistnienia wyrażonych w Konstytucji gwarancji socjalnych w drodze stosownych regulacji normatywnych nie oznacza obowiązku maksymalnej rozbudowy systemu świadczeń. Obowiązek ten musi być natomiast rozumiany jako nakaz urzeczywistnienia w aktach normatywnych treści prawa konstytucyjnego w taki sposób, aby z jednej strony uwzględniało istniejące potrzeby, z drugiej możliwości ich zaspokojenia. Granice tych możliwości wyznaczone są przez inne podlegające ochronie wartości konstytucyjne, takie jak np. równowaga budżetowa, które mogą w pewnym zakresie pozostawać w opozycji do rozwiązań prawodawczych zmierzających do maksymalizacji gwarancji socjalnych. W świetle tych uwag, zdaniem strony przeciwnej, nie można czynić Gminie zarzutu, iż w ramach przyjętego programu wypłaty bonu wychowawczego, kierując się możliwościami budżetu, postanowiła swą pomoc skierować na zasadzie pierwszeństwa do tej grupy osób (rodzin pełnych, usankcjonowanych, aktywnych zawodowo i zaradnych życiowo), która ze względu na określone w § 5 kryteria jest tą grupą, która w sposób najpełniejszy może zrealizować zamierzone przez Gminę cele przyjętej polityki społecznej.

Odnosząc się z kolei do tej części skargi, w której [REDAKOWANE] podnosi kwestie związane z rozpatrywaniem składanych przez nią wniosków o przyznanie bonu wychowawczego, zarzucając m.in. naruszenie art. 8 i art. 12 k.p.a., strona przeciwna uważa, iż nie mogą być one przedmiotem rozważań w ramach niniejszej sprawy, która dotyczy skargi na uchwałę będącą aktem prawa miejscowego, bowiem podniesione przez skarżącą zarzuty adresowane są pod adresem Burmistrza Nysy, jako organu wykonawczego (stosującego uchwałę), co powoduje, iż winny być one rozstrzygane w postępowaniu jurysdykcyjnym, przy wykorzystaniu środków zaskarżenia przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego.

W zakresie zarzutu dotyczącego naruszenia przez § 7 ust. 3-7 Regulaminu przyznawania bonu wychowawczego przepisu art. 22b ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych Rada Miejska w Nysie stoi na stanowisku, iż zarzut ten jest bezzasadny. Skarżąca uważa, iż organ gminy nie posiada tytułu, aby prowadzić postępowanie w sprawie nienależnie pobranego świadczenia, a następnie orzekać zwrot nienależnie pobranego świadczenia. Wydaje się, że skarżąca tym samym uznaje, że świadczenie ustanowione zaskarżoną uchwałą ma charakter bezzwrotny. Swoje stanowisko skarżąca wspiera wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 22 października 2013 r. sygn. akt III SA/Kr 206/13 (LEX nr 1391743), który zapadł w sprawie ze skargi organu nadzoru na uchwałę podjętą przez organ stanowiący na podstawie art. 22a ustawy o świadczeniach rodzinnych. W związku z tym strona przeciwna w pierwszej kolejności wskazuje, iż powołany w uzasadnieniu skargi wyrok dotyczy odmiennego stanu faktycznego, gdyż w sprawie, na kanwie której wyrok ten zapadł, sąd rozstrzygając spór sprowadzający się do tego, czy upoważnieniem zawartym w art. 22a ustawy o świadczeniach rodzinnych objęto także możliwość regulowania aktem prawa miejscowego zasad wydatkowania środków uzyskanych z tej zapomogi, w tym zwłaszcza terminu wydatkowania tych środków oraz sposobu udokumentowania tych wydatków, a także zasad zwrotu zapomogi w przypadku wydatkowania jej niezgodnie w tymi zasadami, w konsekwencji uznał, że „zawarte w zaskarżonej części uchwały zasady dotyczące terminu wydatkowania środków oraz sposobu dokumentowania tych wydatków, a także zasad zwrotu zapomogi w przypadku wydatkowania jej niezgodnie w tymi zasadami, wykraczają poza określony ustawowo zakres upoważnienia ustawowego, tj. poza szczegółowe zasady udzielania zapomogi”. Tymczasem w niniejszej sprawie mamy do czynienia z sytuacją odmienną, bowiem w nyskim Regulaminie przyznawania bonu wychowawczego nie wprowadzono szczegółowych zasad i terminu wydatkowania środków pochodzących z wypłaconego świadczenia, a przesłanek zwrotu świadczenia nie powiązano z niewłaściwym czy nieterminowym wydatkowaniem tych środków, ale jedynie z tymi przypadkami, w których świadczeniobiorca przestał spełniać kryteria, które uprawniały go do otrzymania świadczenia, czyli stanowiły podstawę jego przyznania. Nadto nie bez znaczenia jest też okoliczność, iż w sprawie, której dotyczył powołany w uzasadnieniu skargi wyrok, uregulowano zasady przyznawania zapomogi, co jak podnosił w tamtej sprawie organ nadzoru, powołując się na słownikową definicję tego pojęcia, oznacza taki rodzaj świadczenia, który jest ze swej istoty bezzwrotną pomocą finansową. Nie może zaś budzić wątpliwości, że inny jest charakter świadczenia przyznawanego na podstawie art. 22a, a inny ustanawianego na podstawie art. 22b ustawy o świadczeniach rodzinnych. W pierwszym przypadku chodzi o zapomogę, która istotnie, co podnoszono w wyroku, może być uznana

za świadczenie o charakterze co do zasady bezzwrotnym, inny jest jednak charakter świadczenia objętego zaskarżoną uchwałą, które przyznawane jest pod warunkiem spełnienia określonych w uchwale kryteriów. Niezależnie od powyższego strona przeciwna podnosi, iż w jej ocenie z brzmienia art. 22b ust. 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych, zgodnie z którym do tych świadczeń nie stosuje się przepisów m.in. rozdziału 6 ustawy, nie sposób wywieść, że przedmiotowe świadczenie, przyznawane w oparciu o określone kryteria, ma charakter bezzwrotny. Innymi słowy w ocenie Rady nie sposób uznać, aby wyłączenie w art. 22b ust. 3 stosowania rozdziału 6, w tym art. 30, oznaczać miało, że świadczenia finansowane ze środków gminy miały być bezzwrotne, w sytuacji, gdy świadczenia rodzinne finansowane ze środków budżetu państwa podlegają zwrotowi. Wobec tego zasadnym jest, aby zasady utraty prawa do świadczenia i jego zwrotu regulowane były tym aktem, który dane świadczenie ustanawia. Z tego względu Rada Miejska w Nysie nie zgadza się ze stanowiskiem wnoszącej wezwanie, iż „Organ gminy nie posiada tytułu, aby prowadzić postępowanie w sprawie nienależnie pobranego świadczenia, a następnie orzec zwrot nienależnie pobranego świadczenia.” Trudno bowiem przyjąć, aby zaprzestanie spełniania kryteriów określonych w uchwale w trakcie pobierania bonu, w tym również w sytuacji, gdyby przykładowo okazało się, że świadczenie przyznano w oparciu o dane, które okazały się nieprawdziwe, osoba, która pobrała nienależne świadczenie, nie miała obowiązku jego zwrotu. Stąd też strona przeciwna stoi na stanowisku, iż w upoważnieniu zawartym w art. 22b ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych zawiera się także kompetencja organu stanowiącego do określenia przesłanek i zasad żądania jego zwrotu na wypadek zaprzestania spełniania kryteriów, które stanowiły podstawę przyznania świadczenia. Reasumując uznać należy, iż wobec braku regulacji ustawowych w tym zakresie, zasady zwrotu świadczenia winny być uregulowane w tym akcie, który ustanawia prawo do otrzymania danego świadczenia, a wprowadzona w tym zakresie w zaskarżonej uchwale regulacja nie wykracza poza zakres delegacji wynikającej z art. 22b ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Mając na względzie powyższe Rada Miejska w Nysie wnosi jak na wstępie.

W załączeniu:

- 1) skarga [REDACTED] z dnia 24 stycznia 2017 r., wniesiona w dniu 25 stycznia 2017 r.,
- 2) wezwanie do usunięcia naruszenia prawa wniesione przez [REDACTED] w dniu 20 grudnia 2016 r.,
- 3) uchwała Nr XXV/381/16 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 12 października 2016 r. w sprawie wprowadzenia na terenie Gminy Nysa świadczenia pieniężnego – „bonu wychowawczego”,
- 4) odpis odpowiedzi na skargę.