

Projekt

z dnia 19 listopada 2019 r.

Zatwierdzony przez

**UCHWAŁA NR
RADY MIEJSKIEJ W NYSIE**

z dnia 2019 r.

w sprawie udzielenia odpowiedzi na skargę Wojewody Opolskiego na uchwałę Nr XIV/223/19 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 25 września 2019 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 2019 r. poz. 506, 1309, 1571, 1696 i 1815), w związku z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302, 1467 i 1629 oraz z 2019 r. poz. 11, 934 i 2070) Rada Miejska w Nysie uchwala, co następuje:

§ 1. Udziela się odpowiedzi na skargę Wojewody Opolskiego na uchwałę Nr XIV/223/19 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 25 września 2019 r. w sprawie wprowadzenia na terenie Gminy Nysa świadczenia pieniężnego – „bonu wychowawczego” (Dz. Urz. Woj. Opol. poz. 3135) - w brzmieniu określonym w załączniku do niniejszej uchwały.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Nysy.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

BURMISTRZ NYSY
Kordian Kolbiarz

Z-ca Naczelnika Wydziału

Katarzyna Godyń

INSPEKTOR

Remigiusz Gródecki

**SPRAWDZONO POD WZGLĘDEM
FORMALNO-PRAWNYM
KRZYSZTOF FURTAN
RADCA PRAWNY**

NACZELNIK WYDZIAŁU

Zofia Kajling-Rudzka

Załącznik do uchwały Nr
Rady Miejskiej w Nysie
z dnia.....2019 r.

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

Strona skarżąca: Wojewoda Opolski
ul. Piastowska 14
45-082 Opole

Strona przeciwna: Gmina Nysa
ul. Kolejowa 15
48-300 Nysa

ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ
Wojewody Opolskiego na uchwałę Nr XIV/223/19 Rady Miejskiej w Nysie
z dnia 25 września 2019 r. w sprawie wprowadzenia na terenie Gminy Nysa
świadczenia pieniężnego – „bonu wychowawczego”

W odpowiedzi na skargę Strona przeciwna wnosi o oddalenie skargi.

Uzasadnienie

W dniu 8 listopada 2019 r. Wojewoda Opolski, za pośrednictwem Rady Miejskiej w Nysie, wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu skargę (datowaną na dzień 6 listopada 2019 r.) na uchwałę Nr XIV/223/19 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 25 września 2019 r. w sprawie wprowadzenia na terenie Gminy Nysa świadczenia pieniężnego – „bonu wychowawczego” (Dz. Urz. Woj. Opol. poz. 3135) – dalej: „Uchwała”, domagając się stwierdzenia nieważności w całości zaskarżonej 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. 32 i art. 71 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej) oraz § 7 ust. 2 i 4-8 Regulaminu (zarzut naruszenia art. 22b ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, Dz. U. z 2018 r. poz. 2220, ze zm., a także naruszenia art. 16 § 1 i art. 155 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.; dalej: „k.p.a.”), skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej Uchwały w całości.

W uzasadnieniu skargi z dnia 6 listopada 2019 r. Wojewoda Opolski wskazał, że Uchwała, ustalając, że pierwszeństwo w przyznaniu świadczenia przysługuje wyłącznie pełnym rodzinom, tj. małżeństwom, narusza art. 71 ust. 1 Konstytucji RP. Nadto skarżący podniósł, iż takie ukształtowanie przyznania świadczenia stanowi naruszenie nakazu równego traktowania, będącego emanacją określonej w art. 32 Konstytucji RP zasady równości. Skarżący zakwestionował także przepisy § 7 ust. 2 i 4-8 Regulaminu przyznawania bonu wychowawczego określające przesłanki i zasady zwrotu świadczenia, podnosząc, iż przepisy te naruszają upoważnienie zawarte w art. 22b ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych oraz naruszają przepisy art. 16 § 1 i art. 155 k.p.a.

Po zapoznaniu się z treścią skargi Wojewody Opolskiego Rada Miejska w Nysie uznaje, że nie zasługuje ona 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 przesadzający o konieczności wyeliminowania jej z porządku prawnego, a zwłaszcza bezzasadny

jest wniosek o stwierdzenie jej nieważności w całości, w sytuacji, gdy zarzuty dotyczą § 5 oraz § 7 ust. 2 i 4-8 Regulaminu przyznawania bonu wychowawczego.

Strona skarżąca dąży do eliminacji z obrotu Uchwały kwestionując przede wszystkim przepisy § 5 Regulaminu przyznawania bonu wychowawczego, które strona przeciwna uznaje za wyraz skorzystania z jej uprawnień do samodzielnego kształtowania polityki prorodzinnej na terenie obowiązywania prawa miejscowego przez nią uchwalanego.

W przedmiotowej sprawie Gmina Nysa stoi na stanowisku, iż uchwała Nr XIV/223/19 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 25 września 2019 r. w sprawie wprowadzenia na terenie Gminy Nysa świadczenia pieniężnego – „bonu wychowawczego” nie narusza obowiązujących przepisów prawa oraz została podjęta zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami, w szczególności zgodnie z Konstytucją RP, zgodnie z ustawą z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych oraz Kodeksem postępowania administracyjnego, w tym art. 16 § 1, art. 155 i art. 163 k.p.a.

W zakresie zarzutu dotyczącego naruszenia przez § 7 ust. 2 i 4-8 Regulaminu przyznawania bonu wychowawczego przepisów art. 22b ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, poprzez przekroczenie delegacji ustawowej, Rada Miejska w Nysie stoi na stanowisku, iż zarzut ten jest bezzasadny. Skarżący uważa, iż organ gminy nie posiada tytułu prawnego, aby prowadzić postępowanie w sprawie nienależnie pobranego świadczenia, a następnie orzekać zwrot nienależnie pobranego świadczenia. Wydaje się, że skarżący tym samym uznaje, że świadczenie ustanowione zaskarżoną Uchwałą ma charakter bezzwrotny. Odnosząc się do stanowiska Wojewody Opolskiego (str. 3 skargi), iż „ustawodawca nie przewidział kompetencji organu gminy do władczego wkraczania aktem prawa miejscowego w ustalanie reguł wydatkowania świadczenia oraz przesłanek żądania jego zwrotu” strona przeciwna podkreśla, iż w 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, względnie też okazało się, że świadczeniobiorca od początku nie był w istocie w ogóle uprawniony do przyznania mu wchodzącego w grę świadczenia, tj. bonu wychowawczego. Tym samym przepisy § 7 ust. 2 i 4-8 Regulaminu przyznawania bonu wychowawczego jedynie doprecyzowują (konkretyzują, uszczegóławiają) „zasady przyznawania świadczeń” w rozumieniu art. 22b ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, a więc określają te modalności prawne, do których określenia rada gminy jest *explicite* upoważniona przez art. 22b ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych. W przepisach § 7 ust. 2 i 4-8 Regulaminu przyznawania bonu wychowawczego Rada Miejska w Nysie dookreśliła zasady przyznawania bonu wychowawczego, stanowiąc, że bonu tego nie można skutecznie przyznać osobie, która nie spełnia lub nie spełniała normatywnych przesłanek do jego przyznania: zgodnie z powołanymi przepisami Regulaminu przyznawania bonu wychowawczego, w razie okazania się, że bon ten faktycznie otrzymała osoba nieuprawniona do jego przyznania, Burmistrz Nysy musi podjąć prawne działania w celu odzyskania tego nienależnie przyznanego świadczenia. Tym samym przepisy § 7 ust. 2 i 4-8 Regulaminu przyznawania bonu wychowawczego określają to, w jaki sposób należy przyznawać świadczenie w postaci bonu wychowawczego tak, aby w jego posiadaniu mogły się utrzymać tylko osoby uprawnione do jego przyznania. Ustanawiając przepisy § 7 ust. 2 i 4-8 Regulaminu przyznawania bonu wychowawczego Rada Miejska w Nysie poruszała się zatem cały czas w granicach przyznanego jej ustawowo upoważnienia do określenia „szczegółowych zasad przyznawania świadczeń” – czyli działała w granicach upoważnienia wynikającego z art. 22b ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Rada Miejska w Nysie zwraca uwagę na okoliczność, iż art. 22b ust. 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych, stanowiący, że do świadczeń przewidzianych w art. 22b ust. 1 tej ustawy nie stosuje przepisów m. in. rozdziału 6 tej ustawy określających w szczególności przesłanki i procedurę zwrotu nienależnie pobranych świadczeń (na co powołuje się Wojewoda Opolski w skardze na Uchwałę, twierdząc, że w związku z tym Rada Miejska w Nysie nie miała prawa określać reguł zwrotu nienależnie pobranych świadczeń), oznacza tylko tyle, że do świadczeń unormowanych w art. 22b ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych nie stosuje się tych szczegółowych regulacji dotyczących zwrotu nienależnie pobranych świadczeń, o których jest mowa w przepisach rozdziału 6 tej ustawy, określających m. in. pojęcie (przesłanki) nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych oraz formalną procedurę zwrotu świadczeń. Nie znaczy to jednak, że przy ustanawianiu świadczeń, o których mowa w art. 22b

ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, rada gminy nie jest uprawniona do ustalania jakichkolwiek reguł czy też zasad zwrotu nienależnie pobranych świadczeń. **Twierdzenie, że świadczenia przyznane na zasadach określonych w akcie prawa miejscowego, finansowane ze środków gminy, mają być bezzwrotne, choćby przyznano je osobom nieuprawnionym, a do takiej konkluzji prowadzi stanowisko Wojewody Opolskiego wyrażone w skardze, jest absolutnie nie do przyjęcia, ze względów niżej przytoczonych.**

Ponadto, sformułowanie zawarte w art. 22b ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, mówiące o tym, iż uchwała rady gminy określa zasady „przyznawania świadczeń” przewidzianych w art. 22b ust. 1 tej ustawy, ma w tej ustawie specyficzne znaczenie, oznaczające również (i obejmujące) zasady zwrotu świadczeń. Za taką szeroką interpretacją pojęcia „przyznawania świadczeń”, obejmującego również zwrot świadczeń, przemawiają względy wykładni językowej powiązanej z wykładnią systemową wewnętrzną, odwołującą się do wewnętrznej systematyki ustawy o świadczeniach rodzinnych. Mianowicie, tytuł rozdziału 6 tej ustawy jest literalnie rzecz biorąc sformułowany następująco: „*Postępowanie w sprawach przyznawania i wypłacania świadczeń rodzinnych*”. Z czysto literalnego punktu widzenia w tytule tym nie ma wprost mowy o zwrocie świadczeń rodzinnych ani też o postępowaniu w sprawie zwrotu nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych. Pomimo jednak braku tego rodzaju wzmiankowania w tytule rozdziału 6 ustawy o postępowaniu w sprawie zwrotu świadczeń rodzinnych, w przepisach tego rozdziału są zamieszczone szczegółowe regulacje dotyczące przesłanek i reguł (czy też zasad) zwrotu nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych. Świadczy to o tym, że w ustawie o świadczeniach rodzinnych ustawodawca posługuje się szerokim pojęciem zasad „przyznawania świadczeń”, obejmującym również zasady dotyczące zwrotu nienależnie pobranych świadczeń. Takie stanowisko ustawodawcy jest w pełni zrozumiałe i merytorycznie zasadne, gdyż zwrot nienależnie pobranych świadczeń jest określonym elementem prawidłowego procesu przyznawania świadczeń: mianowicie, świadczenia rodzinne są przyznawane tym osobom, które spełniają określone normatywne przesłanki lub co do których organ jest przekonany, że te przesłanki spełniają. Ten kto pobrał świadczenia niezgodnie z tymi normatywnymi determinantami, tj. pomimo braku spełniania przesłanek przyznania świadczenia (gdyż np. wprowadził w błąd organ przyznający świadczenia lub organ nie sprawdził uprzednio zaistnienia tych przesłanek lub stwierdzono następnie nieważność decyzji przyznającej świadczenie), staje się osobą, której te świadczenia *de iure* nigdy nie powinny być przyznane. Takie twierdzenie jest tym bardziej zasadne, jeśli się spojrzy na ustawową definicję (czy też ustawowe określenie) nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych zamieszczoną w art. 30 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych - wymieniono tam bowiem świadczenia, które tak naprawdę nie powinny być nigdy przyznane lub które nie mieszczą się w zakresie prawidłowego pobierania przyznanych świadczeń. W tym więc sensie – z czysto literalnego punktu widzenia – pojęcie „przyznawania świadczeń” w rozumieniu ustawy o świadczeniach rodzinnych oznacza proces prowadzący do sytuacji, w której określone świadczenia przewidziane w ustawie o świadczeniach rodzinnych są dawane i przypadają jedynie osobom, które spełniają wszystkie ustawowe przesłanki ich otrzymania. Tak więc prawidłowo i ściśle rozumiane „przyznawanie świadczeń” w znaczeniu przyjętym w ustawie o świadczeniach rodzinnych oznacza dawanie określonych świadczeń tylko tym osobom, które spełniają stosowne ku temu przesłanki ustawowe, co siłą rzeczy obejmuje również odbieranie czy też wymuszanie zwrotu świadczeń od tych osób, które takich przesłanek nie spełniają lub nigdy nie spełniały. Wynika z tego, że pojęcie „przyznawania świadczeń” w rozumieniu ustawy o świadczeniach rodzinnych obejmuje również zwrot nienależnie pobranych świadczeń, czyli świadczeń, które nie powinny zostać przyznane lub które nie są przejawem legalnego pobierania przyznanych świadczeń. W zakresie zatem, w jakim art. 22b ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych upoważnia radę gminy do określania zasad „przyznawania świadczeń”, przepis ten upoważnia jednocześnie radę gminy do określania zasad zwrotu nienależnie pobranych świadczeń.

Powyższego twierdzenia nie neguje bynajmniej art. 22b ust. 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych, gdyż przepis ten nie unieważnia bynajmniej tej szerokiej definicji „przyznawania świadczeń” przyjętej w przepisach tej ustawy (w tym w jej art. 22b ust. 2), a stanowi jedynie, że do świadczeń przewidzianych w art. 22b tej ustawy nie stosuje się m. in. tych szczegółowych regulacji dotyczących przyznawania i wypłaty świadczeń, o których jest mowa w rozdziale 6 tej ustawy, co zresztą można uznać za przejaw wyrażonego *implicite* przez ustawodawcę upoważnienia dla rady gminy do samodzielnego określenia w podejmowanej przez siebie uchwale zasad zwrotu nienależnie pobranych świadczeń.

Rada Miejska w Nysie 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 Miejskiej w Nysie 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. 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, miało oznaczać, że osoba, która pobrała nienależne świadczenie, nie jest obciążona obowiązkiem jego zwrotu. Stąd też Rada Miejska w Nysie 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 lub na wypadek nie spełniania *ab initio* kryteriów, które stanowią 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 w żadnym razie nie wykracza poza zakres delegacji wynikającej z art. 22b ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Rada Miejska w Nysie jednoznacznie stwierdza też, że – wbrew twierdzeniom Wojewody Opolskiego zamieszczonym w skardze na Uchwałę – przepis § 7 ust. 2 Regulaminu przyznawania bonu wychowawczego nie jest niezgodny z art. 16 § 1 i art. 155 k.p.a. Przepis Uchwały nie przewiduje bynajmniej, jak uważa Wojewoda Opolski, pozaustawowej i nieuprawnionej ingerencji organu administracji publicznej w sferę praw nabytych stron. Art. 16 § 1 k.p.a. pozwala na uchylanie decyzji administracyjnych „w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub ustawach szczególnych”. Z regulacją tą koresponduje przepis art. 163 k.p.a., zgodnie z którym organ administracji publicznej może uchylć lub zmienić decyzję, na mocy której strona nabyła prawo, także w innych przypadkach oraz na innych zasadach niż określone w niniejszym rozdziale, o ile przewidują to przepisy szczególne. W pojęciu „przypadków przewidzianych w ustawach szczególnych” w tym rozumieniu mieszczą się również przypadki, w których ustawa szczególna (tu: ustawa o świadczeniach rodzinnych) upoważnia do określania podstaw prawnych decyzji administracyjnych radę gminy w akcie prawa miejscowego. Decyzje administracyjne Burmistrza Nysy w sprawie przyznania bonu wychowawczego są podejmowane na podstawie Uchwały, która z kolei czerpie swoją moc prawną z ustawy o świadczeniach rodzinnych upoważniającej radę gminy do określania – szeroko rozumianych – szczegółowych zasad przyznawania świadczeń, obejmujących również zwrot nienależnie pobranych świadczeń. W zakresie, w jakim z art. 22b ustawy o świadczeniach rodzinnych da się wywieść upoważnienie rady gminy do określania podstaw prawnych decyzji administracyjnej (wydawanej przez organ wykonawczy gminy) przyznającej określone świadczenia na rzecz rodziny, w tym samym też zakresie z art. 22b ustawy o świadczeniach rodzinnych wynika upoważnienie rady gminy do określania podstaw prawnych uchylenia tej decyzji administracyjnej przyznającej świadczenie. Tym samym przepis § 7 ust. 2 Regulaminu przyznawania bonu wychowawczego, w zakresie, w jakim upoważnia Burmistrza Nysy do uchylenia decyzji przyznającej bon wychowawczy, realizuje (wykonuje) ustawową podstawę prawną do określenia „zasad przyznawania świadczeń” w rozumieniu art. 22b ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, tak iż w rezultacie wydane na podstawie § 7 ust. 2 Regulaminu przyznawania bonu wychowawczego decyzje administracyjne Burmistrza Nysy uchylające decyzje o przyznaniu bonu wychowawczego są wydawane w oparciu o źródłowe upoważnienie wynikające z ustawy o świadczeniach rodzinnych, tak jak wymagają tego przepisy art. 16 § 1 i art. 163 k.p.a. Uchylanie przez Burmistrza Nysy decyzji administracyjnych przyznających świadczenia nie jest zatem działaniem pozaustawowym, lecz jest działaniem podejmowanym na podstawie aktu prawa miejscowego (tu: Uchwały) mającego swoją ustawową podstawę prawną w art. 22b ustawy o świadczeniach rodzinnych. Innymi słowy strona przeciwna stoi na stanowisku, iż skoro w ustawie o świadczeniach rodzinnych, w rozdziale 6 dotyczącym zasad przyznawania i wypłacania świadczeń rodzinnych finansowanych z budżetu państwa, mieści się możliwość uchylenia lub zmiany decyzji, na mocy której strona nabyła prawo do tych świadczeń, bez zgody strony (art. 32), a z mocy art. 22b ust. 3 ustawy przepisów tego rozdziału nie stosuje się do świadczeń wprowadzonych samodzielnie przez radę gminy, to analogiczne jak wynikające z art. 32 ustawy rozwiązania rada gminy jest władna określić w akcie prawa

miejscowego wydanym w oparciu o delegację ustawową wynikającą z art. 22b ustawy, a wprowadzone tym aktem regulacje mają znaczenie „przepisu szczególnego” w rozumieniu art. 163 k.p.a. Na marginesie wskazać należy, iż trudno jest zakładać, aby strona, której przyznano świadczenie np. w wyniku tego, że strona świadomie na etapie wydawania decyzji o przyznaniu świadczenia wprowadziła organ w błąd co do istnienia okoliczności będących podstawą przyznania świadczenia, była następnie gotowa wyrazić zgodę na uchylenie decyzji przyznającej jej to prawo. Dlatego też aby wyeliminować takie sytuacje wprowadzono w ustawie, w odniesieniu do świadczeń wypłacanych z budżetu państwa, regulację zawartą w art. 32, a w ramach upoważnienia wynikającego z art. 22b rada gminy jest uprawniona do wprowadzenia analogicznego rozwiązania w stosunku do świadczeń wypłacanych i finansowanych z jej budżetu, aby wykluczyć przypadki niemożliwości uchylenia decyzji uprawniającej do otrzymania świadczenia wbrew przesłankom przyznania świadczenia określonym w akcie prawa miejscowego.

Reasumując, nie można zgodzić się z zarzutem Wojewody, iż w realiach niniejszej sprawy nie znajdzie zastosowania art. 163 k.p.a., który przewiduje możliwość nadzwyczajnej zmiany lub uchylenia decyzji na podstawie przepisów szczególnych, a za takie jego zdaniem nie można uznać aktu prawa miejscowego jakim jest Uchwała. O ile można się w tym zakresie zgodzić z Wojewodą, iż podstawą uchylenia lub zmiany decyzji nie może być przepis dowolnej rangi, o tyle - wbrew zarzutowi Wojewody - należy dodać, że podstawą tą może być nie tylko przepis ustaw odrębnych czy aktów wykonawczych do ustaw, ale każdy przepis, który zgodnie z brzmieniem Konstytucji RP stanowi źródło prawa powszechnie obowiązującego. Tymczasem zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego”. Mając na uwadze powyższe uzasadnione jest takie stosowanie art. 163 k.p.a., wedle którego przepisem szczególnym w rozumieniu tego przepisu będzie także akt prawa miejscowego w tym wypadku uchwała Rady Miejskiej w Nysie.

2. Odnosząc się natomiast do zarzutu Wojewody Opolskiego, 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. Art. 71 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że „Państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych.”. W tym kontekście trzeba przede wszystkim zauważyć, że **zasada z art. 71 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP ma charakter dostatecznie elastyczny oraz jedynie kierunkowy**. Oznacza to, że władze publiczne powinny zmierzać do urzeczywistniania tej zasady (czy też chronionych przez tę zasadę wartości), niemniej jednak **zasada ta daje władzom publicznym dostatecznie duży stopień swobody regulacyjnej przy jej realizowaniu** (wyrok TK z dnia 15 listopada 2005 r. w sprawie P 3/05, OTK Z. U. 2005, nr 10A, poz. 115, pkt III.4.1 uzasadnienia). Ta swoboda regulacyjna władz publicznych w omawianym zakresie oznacza, że władze te mają prawo samodzielnie decydować o tym, w jaki sposób chcą one rzeczoną zasadę realizować i jaki kształt normatywny powinny przyjmować konkretne rozwiązania prawne zawarte w poszczególnych aktach prawnych z dziedziny polityki gospodarczej, społecznej lub rodzinnej, byleby tylko każdy tego rodzaju akt prawny umożliwiał władzom publicznym coraz pełniejsze realizowanie stanu rzeczy postulowanego przez art. 71 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP. Dla zapewnienia zgodności danego aktu prawnego z zasadą wynikającą z art. 71 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP istotne jest to, by akt ten w swoim całokształcie, tj. w ramach całości swoich rozwiązań i przepisów prawnych, przyczyniał się do możliwie optymalnej realizacji pożądanego stanu rzeczy wynikającego z art. 71 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP, bez względu na to, że niektóre zawarte w tym akcie przepisy mogą ten postulowany stan rzeczy realizować w stopniu mniejszym lub ograniczonym. Dlatego też każdy akt prawny z dziedziny polityki społecznej lub rodzinnej, który jest oceniany pod względem zgodności z art. 71 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP, powinien być ewaluowany w swoim całokształcie, a więc w kontekście wszystkich swoich rozwiązań, traktowanych w sposób holistyczny i zgeneralizowany, nie zaś przez pryzmat pojedynczych i wyizolowanych przepisów, stanowiących element pewnej szerszej całości. W rezultacie, **nie można powiedzieć, że jeżeli w określonym akcie prawnym z dziedziny polityki społecznej lub rodzinnej, takim jak Uchwała, pewna grupa rodzin nie ma przyznanego pierwszeństwa do określonych świadczeń, to tym samym eo ipso ów akt prawny narusza zasadę z art. 71 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP**. W tym kontekście trzeba raczej ocenić, czy dany akt prawny jako całość jest przejawem udzielania przez państwo szczególnej pomocy, o której jest mowa w art. 71 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP i czy jako całość przyczynia się do pełniejszej realizacji stanu rzeczy postulowanego przez ten ostatni przepis (bo takie właśnie skutki prawne wywołują zasady prawa).

W przypadku Uchwały odpowiedź na tego rodzaju pytanie jest zdecydowanie pozytywna: **Uchwała oceniana jako całość, przez pryzmat swoich zgeneralizowanych skutków prawnych, niewątpliwie przyczynia się do realizacji stanu rzeczy postulowanego przez art. 71 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP**, nawet jeżeli akt ten przyznaje prawo pierwszeństwa do bonu wychowawczego jedynie niektórym rodzinom, zaś pozostałym rodzinom tego pierwszeństwa nie gwarantuje (co zresztą bynajmniej nie oznacza, że Uchwała te ostatnio wymienione rodziny w sposób bezwzględny i frontalny wyklucza z kręgu beneficjentów przewidzianego w niej bonu wychowawczego). Tymczasem w swojej skardze na Uchwałę Wojewoda Opolski w sposób uproszczony i niezasadny przyjął, że fakt, iż Uchwała nie przyznaje pierwszeństwa w uzyskaniu bonu wychowawczego dla niektórych rodzin (a konkretnie dla rodzin nie opartych na małżeństwie) w sposób automatyczny oznacza, że Uchwała narusza art. 71 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP. Ponieważ art. 71 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP wyraża zasadę prawa, a nie zwykłą regułę prawną, wniosek Wojewody Opolskiego wyrażony w skardze na Uchwałę jest niezasadny, gdyż nie uwzględnia on prawnej istoty i specyfiki zasad prawa oraz ich strukturalnej różnicy w porównaniu z regułami prawnymi.

Ponadto, na co zwraca się uwagę w orzecznictwie TK, art. 71 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP nie może być interpretowany w ten sposób, że nakazuje on władzom publicznym na rzecz rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej zapewniać pomoc, która jest pomocą nieograniczoną zakresowo. Przepisu art. 71 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP nie można zatem rozumieć w ten sposób, że określonym w tym przepisie rodzinom powinny być przyznawane wszelkie możliwe świadczenia istniejące w ramach państwowego lub samorządowego systemu świadczeń rodzinnych. Przeciwnie, zakres pomocy przewidzianej przez art. 71 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP powinien gwarantować wchodzącym w grę rodzinom „minimum egzystencji” (wyrok TK z dnia 15 listopada 2005 r. w sprawie P 3/05, OTK Z. U. 2005, nr 10A, poz. 115, pkt III.3 uzasadnienia; to „minimum egzystencji” TK opisuje

również w ten sposób, że rodzinom określonym w art. 71 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP władze publiczne powinny gwarantować „w miarę normalne funkcjonowanie w społeczeństwie”: wyrok TK z dnia 18 listopada 2014 r. w sprawie SK 7/11, OTK Z. U. 2014, nr 10A, poz. 112, pkt III.5.4 uzasadnienia). Dopiero zatem brak gwarantowania przez władze publiczne rodzinom określonym w art. 71 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP „minimum egzystencji” jest przejawem naruszenia tego przepisu. **Tymczasem nie da się w sposób abstrakcyjny stwierdzić, że brak przyznania nyskim rodzinom określonym w art. 71 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP pierwszeństwa do jednego określonego świadczenia rodzinnego – w tym w szczególności brak przyznania pierwszeństwa do bonu wychowawczego przewidzianego w Uchwale – powoduje, że rodziny te nie osiągają owego minimum egzystencji, co z kolei prowadzi do sytuacji naruszenia art. 71 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP.** Należy bowiem zauważyć, że wspomniane minimum egzystencji może być gwarantowane omawianym rodzinom przez władze publiczne poprzez cały szereg różnorodnych świadczeń, niekoniecznie zaś przez jedno ściśle określone świadczenie, takie jak bon wychowawczy przewidziany w Uchwale. Tymczasem wynikające ze skargi na Uchwałę stanowisko Wojewody Opolskiego jest takie, że art. 71 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP nakazuje władzom publicznym zapewniać rodzinom określonym w tym przepisie każde poszczególne świadczenie społeczne lub rodzinne przewidziane generalnie w państwowym lub samorządowym systemie wsparcia, nawet jeżeli te ostatnie rodziny i tak posiadają minimum egzystencji gwarantowane im przez inne świadczenia rodzinne lub społeczne przewidziane w państwowym i samorządowym systemie wsparcia. Takie stanowisko jest ewidentnie sprzeczne z rozumieniem przepisu art. 71 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP przyjętym przez Trybunał Konstytucyjny, uznającym, że przepis ten w swojej funkcji gwarancyjnej ma określone granice, które wyznacza konieczność zapewniania (jedynie) minimum egzystencji.

W dalszej kolejności należy zauważyć, że **zasada wynikająca z art. 71 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP, jak zresztą każda zasada konstytucyjna, może zostać poddana określonym ograniczeniom w imię realizacji innych kolidujących zasad konstytucyjnych.** Jedną z wartości konstytucyjnych, w imię której władze publiczne mogą ograniczać zakres szczególnej pomocy dla rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, jest konieczność ochrony małżeństwa (i konieczność opieki nad małżeństwem) jako związku kobiety i mężczyzny (art. 18 Konstytucji RP). Za konstytucyjną dopuszczalnością ograniczania zakresu szczególnej pomocy przewidzianej w art. 71 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP z uwagi na konieczność ochrony małżeństwa opowiada się w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny (zob. wyrok TK z dnia 18 listopada 2014 r. w sprawie SK 7/11, OTK Z. U. 2014, nr 10A, poz. 112, pkt III.5.4 uzasadnienia, z powołaniem się na wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2011 r. w sprawie SK 62/08, OTK Z. U. 2011, nr 3A, poz. 22). Określając w Uchwale – a dokładnie w § 5 Regulaminu przyznawania bonu wychowawczego – prawo pierwszeństwa do bonu wychowawczego dla rodzin opartych na małżeństwie Rada Miejska w Nysie dokładnie wykorzystwała te właśnie wynikające z Konstytucji RP możliwości prawne pewnego (niewielkiego) ograniczenia zasady z art. 71 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP na rzecz pełniejszej i bardziej optymalnej realizacji innej zasady konstytucyjnej, a mianowicie zasady nakazującej Rzeczypospolitej Polskiej obejmowanie szczególną opieką i ochroną małżeństw. Poprzez przepisy § 5 Regulaminu przyznawania bonu wychowawczego Rada Miejska w Nysie dokonała takiego właśnie dowartościowania i objęcia dodatkową opieką rodzin opartych na małżeństwie, realizując dzięki temu pełniej zasadę z art. 18 Konstytucji RP. Innymi słowy, przepisy § 5 Regulaminu przyznawania bonu wychowawczego są wyrazem wyważenia przez Radę Miejską w Nysie kolidujących w tym przypadku zasad konstytucyjnych z art. 71 ust. 1 zd. 2 i art. 18 Konstytucji RP.

Należy zauważyć, że **z samego założenia Uchwała 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 nie są zbyt hojnie traktowane przez państwowy system wsparcia, tzn. rodzin pełnych, formalnie usankcjonowanych, a które jednocześnie są oparte na wartości w postaci małżeństwa, znajdującego się pod szczególną opieką i ochroną ze strony państwa (art. 18 Konstytucji RP).** 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, ale raczej jest to przejaw przyznania w tym przypadku sytuacyjnego pierwszeństwa na rzecz zasady z art. 18 Konstytucji RP.

W związku z powyższym za bezzasadny należy uznać również zarzut skarżącego, który wskazuje, iż Uchwała, a dokładniej: § 5 Regulaminu przyznawania bonu wychowawczego, narusza nakaz równego traktowania, będący emanacją określonej w art. 32 Konstytucji zasady równości. W tym zakresie Rada Miejska w Nysie podnosi, iż jak przyjmuje się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów administracyjnych, konstytucyjna zasada równości wynikająca z art. 32 Konstytucji RP implikuje nakaz równego, czyli jednakowego traktowania wszystkich adresatów norm prawnych charakteryzujących się w takim samym stopniu tą samą, relewantną cechą. Takie ujęcie zasady równości dopuszcza zatem odmienne traktowanie podmiotów, które takiej cechy nie mają. Ustalenie, czy zasada równości została w konkretnym wypadku rzeczywiście naruszona, wymaga zatem ustalenia kręgu adresatów, do których odnosi się budząca wątpliwości norma prawna oraz wskazania tych elementów sytuacji (prawnej i faktycznej) tych adresatów, które są prawnie relewantne. Równe traktowanie w tym rozumieniu oznacza traktowanie według jednakowej miary, bez zróżnicowań dyskryminujących i faworyzujących. Konstytucyjna zasada równości nakazuje nakładać jednakowe obowiązki, względnie przyznawać jednakowe prawa podmiotom odznaczającym się tą samą cechą istotną, a jednocześnie dopuszcza, choć nie wymaga, by nakładać różne obowiązki, względnie przyznawać różne prawa podmiotom, które taką cechę posiadają oraz podmiotom, które jej nie posiadają. W każdym przypadku podmioty należące niewątpliwie do tej samej kategorii muszą być traktowane równo, a podmioty należące do istotnie różnych kategorii mogą być traktowane różnie (wyrok TK z dnia 17 marca 2015 r. w sprawie K 31/13, OTK Z. U. 2015, nr 3A, poz. 31, pkt III.2.2 uzasadnienia oraz wskazane tam dalsze wyroki TK: z dnia 29 czerwca 2001 r. w sprawie K 23/00, OTK Z. U. 2001, nr 5, poz. 124; z dnia 14 lipca 2004 r. w sprawie SK 8/03, OTK Z. U. 2004, nr 7A, poz. 65; z dnia 5 września 2005 r. w sprawie P 18/04, OTK Z. U. 2005, nr 8A, poz. 88; z dnia 6 marca 2007 r. w sprawie P 45/06, OTK Z. U. 2007, nr 3A, poz. 22; z dnia 23 listopada 2010 r. w sprawie K 5/10, OTK Z. U. 2010, nr 9A, poz. 106). Przy czym przy określaniu kręgu adresatów, do których odnosi się kwestionowana norma prawa oraz przy wskazywaniu prawnie relewantnych elementów charakteryzujących ich sytuację (na potrzeby ustalenia, czy sytuacja tych adresatów jest taka sama czy też odmienna w porównaniu z sytuacją innej grupy lub innych grup podmiotów) należy uwzględniać zarówno sytuację faktyczną, jak też sytuację prawną wspomnianych adresatów (orzeczenie TK z dnia 16 grudnia 1996 r. w sprawie U 1/96, OTK Z. U. 1996, nr 6, poz. 55, pkt III.1 uzasadnienia; wyrok TK z dnia 24 lutego 1999 r. w sprawie SK 4/98, OTK Z. U. 1999, nr 2, poz. 24, pkt III.4 uzasadnienia).

Postanowienia § 5 Regulaminu przyznawania bonu wychowawczego dokonują co prawda wyróżnienia pewnej kategorii osób (mieszkańców Gminy Nysa) posiadających dzieci, posługując się kryteriami: pozostawania w związku małżeńskim, wspólnego wychowywania dzieci oraz bycia osobami aktywnymi zawodowo (tj. wykonującymi pracę lub prowadzącymi działalność gospodarczą lub rolniczą) i osiągającymi wynagrodzenie wynoszące co najmniej minimalne wynagrodzenie za pracę (tak iż osoby spełniające te kryteria mają pierwszeństwo w dostępie do bonu wychowawczego), ale trzeba podkreślić, że sytuacja faktyczna i prawna tej grupy osób istotnie różni się od sytuacji faktycznej i prawnej pozostałych osób posiadających dzieci (i będących mieszkańcami Gminy Nysa), nie spełniających wskazanych kryteriów. Mianowicie, wspomniane wyżej osoby posiadające dzieci i mające pierwszeństwo w dostępie do bonu wychowawczego na podstawie § 5 Regulaminu przyznawania bonu wychowawczego są osobami, które w świetle powszechnie obowiązujących przepisów prawa polskiego są w nieporównanie mniejszym stopniu uprawnione do różnego rodzaju świadczeń ze strony państwa (tj. świadczeń pozytywnych, np. pieniężnych lub w zakresie usług publicznych, w tym zdrowotnych, a także świadczeń negatywnych w postaci zwolnień lub ulg od pewnych obowiązków, np. ulg podatkowych) niż ma to miejsce w przypadku osób posiadających dzieci i niespełniających kryteriów określonych w § 5 Regulaminu przyznawania bonu wychowawczego. Ustawowe świadczenia, ulgi czy też preferencje wynikające z przepisów odrębnych ustaw i przysługujące osobom, które nie spełniają kryteriów określonych w § 5 Regulaminu przyznawania bonu wychowawczego, uprawniających w Gminie Nysa do pierwszeństwa w przyznaniu bonu wychowawczego, dowodnie świadczą o tym, że sytuacja prawna wskazanych wyżej osób jest diametralnie różna od sytuacji prawnej osób korzystających z prawa pierwszeństwa do bonu wychowawczego na podstawie § 5 Regulaminu przyznawania bonu wychowawczego. Te pierwsze osoby, tj. niemające prawa pierwszeństwa w świetle § 5 Regulaminu przyznawania bonu wychowawczego, są w sposób bardzo aktywny wspierane przez państwo na podstawie przepisów odrębnych ustaw i korzystają z wielu przejawów preferencji w dostępie do różnego rodzaju świadczeń i usług publicznych, w przeciwieństwie do osób korzystających z prawa pierwszeństwa na podstawie § 5 Regulaminu przyznawania bonu wychowawczego.

Niezależnie od faktu różnicowania przez § 5 Regulaminu przyznawania bonu wychowawczego uprawnień kategorii osób, których sytuacja faktyczna i prawna nie jest taka sama (co neguje zarzut naruszenia przez § 5 Regulaminu przyznawania bonu wychowawczego art. 32 Konstytucji RP), Rada Miejska w Nysie podnosi, że 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. w sprawie o sygn. akt K 5/01 (OTK Z. U. 2001, nr 4, poz. 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. (w sprawie o 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 RP. 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 wprowadzenia 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/Łd 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 RP, bowiem stanowią przejaw realizacji normy wynikającej z art. 18 Konstytucji RP, 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 treściowym, Gmina Nysa miała na względzie, iż w polskim systemie wsparcia szczególnymi 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 Nysa wprowadzając bon wychowawczy miała na celu zastosować zasadę wyrównania szans tych rodzin, które nie są tak hojnie traktowane przez polski ustawowy system 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 Uchwale 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 formułuje się oczekiwania i nakłada zobowiązania, a jakich

nie wiąże się ze 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 odstępianie 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.**

W tym względzie Rada Miejska w Nysie zauważa, że zróżnicowanie wynikające z § 5 Regulaminu przyznawania bonu wychowawczego jest dla realizacji wskazanych wyżej celów w postaci szczególnej ochrony i opieki nad małżeństwem konieczne, co oznacza, że zróżnicowanie to ogranicza prawa osób niemieszczących się w hipotezie przepisu § 5 Regulaminu przyznawania bonu wychowawczego jedynie w stopniu rzeczywiście niezbędnym i minimalnym, nie zaś w stopniu nadmiernym i ekstensywnym. W tym kontekście trzeba zauważyć, że przepisy § 5 Regulaminu przyznawania bonu wychowawczego bynajmniej nie wykluczają *a priori* i w sposób bezwzględny osób nie spełniających wskazanych w tym przepisie kryteriów z kręgu beneficjentów bonu wychowawczego, lecz jedynie ustanawiają dla osób spełniających określone tam kryteria pierwszeństwo (prymat, ale nie wyłączność) w dostępie do bonu wychowawczego. W konsekwencji oznacza to, że w każdym poszczególnym roku kalendarzowym (budżetowym) osoby niespełniające kryteriów z § 5 Regulaminu przyznawania bonu wychowawczego jak najbardziej mogą otrzymać bon wychowawczy, jeżeli w budżecie Gminy Nysa wystarczy na to stosownych środków finansowych. Z kolei brak otrzymania bonu wychowawczego przez osoby nie spełniające kryteriów z § 5 Regulaminu przyznawania bonu wychowawczego w jednym roku kalendarzowym nie wyklucza wcale zaistnienia sytuacji, w której osoby te otrzymają pożądany przez nie bon wychowawczy w roku kolejnym (jeżeli w Gminie Nysa znajdą się na to stosowne środki finansowe), nawet jeżeli osoby te nadal nie będą spełniały kryteriów określonych w § 5 Regulaminu przyznawania bonu wychowawczego. Warto zresztą zauważyć, że w miarę poprawiania się sytuacji demograficznej i ekonomiczno-społecznej w Gminie Nysa w kierunku zgodnym z celami stojącymi u podstaw regulacji z § 5 Regulaminu przyznawania bonu wychowawczego Gmina Nysa będzie dysponowała coraz większymi środkami finansowymi, które będzie mogła przeznaczać na wsparcie również tych osób, które nie spełniają kryteriów określonych w § 5 Regulaminu przyznawania bonu wychowawczego. Uzasadniając twierdzenie, iż prawo pierwszeństwa z § 5 Regulaminu przyznawania bonu wychowawczego jedynie w stopniu niezbędnym i minimalnym ogranicza prawa osób niemających tego pierwszeństwa, należy też podkreślić, że osoby niemające w świetle § 5 Regulaminu przyznawania bonu wychowawczego prawa pierwszeństwa do bonu wychowawczego mogą to prawo relatywnie łatwo uzyskać, doprowadzając do spełnienia kryteriów owego pierwszeństwa, czyli kryteriów, które są stosunkowo proste do spełnienia i uzależnione jedynie od woli osób zainteresowanych, nie zaś od żadnych czynników zewnętrznych lub obiektywnych.

Trzeba też wreszcie stwierdzić, że zróżnicowanie w postaci prawa pierwszeństwa wynikające z § 5 Regulaminu przyznawania bonu wychowawczego godzi (harmonizuje) wchodzące tutaj w grę sprzeczne (kolidujące) interesy w sposób bardzo wyważony i rozsądny (czyli jest zgodne z wymogiem proporcjonalności *sensu stricto*). Jest tak zaś dlatego, gdyż waga interesów (celów) realizowanych poprzez regulację z § 5 Regulaminu przyznawania bonu wychowawczego (tzn. ich ranga społeczna, cywilizacyjna i konstytucyjna) oraz stopień (zakres) realizacji tychże celów (dający się empirycznie zweryfikować poprzez wymierne dane statystyczne) są na tyle wysokie i daleko idące, że pozostają w należytej i akceptowalnej proporcji względem zakresu ograniczeń praw osób, które nie spełniają kryteriów określonych w § 5 Regulaminu przyznawania bonu wychowawczego (a które to osoby nie są przecież – jak podkreślono – frontalnie i apriorycznie wykluczone z kręgu beneficjentów bonu wychowawczego).

Wszystkie te omówione powyżej okoliczności i względy odnoszące się do przydatności, konieczności oraz należytego wyważenia prawa pierwszeństwa wynikającego z § 5 Regulaminu przyznawania bonu wychowawczego przemawiają w efekcie za tym, że zróżnicowanie wynikające z § 5 Regulaminu

przyznawania bonu wychowawczego jest w pełni proporcjonalne względem celów leżących u podstaw omawianej regulacji prawnej i dlatego nie narusza art. 32 Konstytucji RP.

Rada Miejska w Nysie nie zgadza się też z zarzutem Wojewody Opolskiego wyrażonym w skardze na Uchwałę, że „regulacje zawarte w kwestionowanej uchwale dyskryminują dzieci w realizacji ich uprawnienia do otrzymania bonu wychowawczego ze względu na ich status (urodzone w małżeństwie lub poza nim) oraz ze względu na status prawny ich rodziców (pozostawanie w małżeństwie lub konkubinacie)”. Poza przedstawionymi już wyżej argumentami merytorycznymi negującymi występowanie w Uchwale zakazanej przez art. 32 Konstytucji RP dyskryminacji, należy przede wszystkim zauważyć, że w tym przypadku Wojewoda Opolski nie ma racji ze względów czysto formalnych: otóż postanowienia Uchwały w ogóle nie mogą dyskryminować dzieci, gdyż nie są one do dzieci adresowane, lecz są adresowane do rodziców dzieci. **To bowiem rodzice są adresatami przewidzianego w Uchwale świadczenia rodzinnego w postaci bonu wychowawczego wprowadzonego przez Radę Miejską w Nysie na podstawie art. 22b ustawy o świadczeniach rodzinnych.** Na podstawie ustawy o świadczeniach rodzinnych świadczenia rodzinne są przyznawane rodzicom, a nie dzieciom. Tego rodzaju stanowisko prezentuje w swoim utrwalonym orzecznictwie Naczelny Sąd Administracyjny, stwierdzając, że przyznawanie lub odmowa przyznania zasiłków rodzinnych na podstawie ustawy o świadczeniach rodzinnych nie jest przejawem realizowania praw dzieci, lecz jest to przejaw realizowania praw rodziców czy też przejaw pomocy rodzinom (wyrok NSA z dnia 31 maja 2010 r., I OSK 266/10; wyrok NSA z dnia 15 lipca 2010 r., I OSK 473/10; wyrok NSA z dnia 15 lipca 2010 r., I OSK 472/10). Tym samym siłą rzeczy Uchwała nie dyskryminuje dzieci. Poza tym, wbrew temu co twierdzi Wojewoda Opolski, nie każde dziecko urodzone poza małżeństwem nie uprawnia jego rodziców do otrzymania nyskiego bonu wychowawczego, gdyż na podstawie Uchwały bon taki należy się np. wtedy, gdy rodzice dziecka urodzonego poza małżeństwem następnie zawrą związek małżeński lub gdy matka lub ojciec dziecka urodzonego poza małżeństwem następnie zawrą związek małżeński z inną osobą niż, odpowiednio, ojciec lub matka dziecka.

Ponadto 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 Nysa 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 RP 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 (wyrok TK z dnia 8 lipca 2014 r. w sprawie P 33/13, OTK Z. U. 2014, nr 7A, poz. 70, pkt III.8 uzasadnienia oraz wskazane tam dalsze orzecznictwo TK). W świetle tych uwag, zdaniem strony przeciwnej, nie można czynić Gminie Nysa zarzutu, iż w ramach przyjętego programu wypłaty bonu wychowawczego, kierując się możliwościami budżetu Gminy, postanowiła swą pomoc skierować na zasadzie pierwszeństwa do tej grupy osób (tzn. rodzin pełnych, usankcjonowanych, aktywnych zawodowo i zaradnych życiowo), która ze względu na kryteria określone w § 5 Regulaminu przyznawania bonu wychowawczego jest tą grupą, która w sposób najpełniejszy może zrealizować zamierzone przez Gminę Nysa cele przyjętej polityki społecznej.

Niezależnie od powyższego należy podkreślić kontekst czasowy i sytuacyjny, w którym toczy się procedura skargowa zainicjowana przez Wojewodę Opolskiego. Polska zmaga się obecnie z dramatycznym niżem demograficznym, zaś organy administracji centralnej wdrażają instrumenty przeciwdziałania tym procesom. W tym samym czasie organy administracji samorządowej przekonują się, że działania wdrażane na poziomie administracji centralnej w zastanych realiach poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego okazują się być niewystarczające. Tym samym bazując na własnych analizach i na istniejących realnie społecznych potrzebach organy jednostek samorządu terytorialnego decydują i będą się coraz częściej decydować na samodzielne działania w kierunku promocji dzietności

i rozwoju rodzin. Poszczególne gminy zyskały ku temu skuteczne narzędzie prawne w postaci przepisu art. 22b ustawy o świadczeniach rodzinnych. Stosowanie tego przepisu opiera się jednak na podstawach polskiego ustroju prawnego w zakresie przepisów stanowiących o wspieraniu polskich rodzin oraz polskich małżeństw. Jeżeli chodzi natomiast o potrzeby demograficzne Gminy Nysa, których zaspokajaniu również ma służyć świadczenie pieniężne – „bon wychowawczy”, to potrzeby te polegają przede wszystkim na braku lub na zmniejszaniu się prostej zastępowalności pokoleń w Gminie Nysa, na systematycznym zmniejszaniu się w ubiegłych latach liczby osób zamieszkujących na terenie Gminy Nysa oraz rodzących się tutaj dzieci. Na przestrzeni ubiegłych lat, tzn. przed wprowadzeniem w Gminie Nysa świadczenia pieniężnego – „bon wychowawczy”, sytuację demograficzną w Gminie Nysa charakteryzował stały odpływ ludzi zamieszkujących dotychczas na terenie Gminy Nysa, w tym zwłaszcza ludzi młodych lub w średnim wieku (którzy wyjeżdżali do innych rejonów naszego kraju o wyższym poziomie życia), a także spadek liczby osób przybywających do Gminy Nysa: czy to jako osób migrujących tutaj czy też jako osób przychodzących na świat. Jednocześnie brak było wówczas realnych perspektyw na zmianę tego niekorzystnego trendu, grożącego w swoich przyszłych skutkach degradacją ekonomiczną i społeczną Gminy Nysa oraz dalszym pogarszaniem się warunków życia ludzi i rodzin w Gminie Nysa. W takim układzie świadczenie pieniężne – „bon wychowawczy” stanowi w swoim założeniu środek zaradczy mający odmienić tę niepożądaną tendencję demograficzną. Z jednej strony środek ten ma zachęcić osoby obecnie zamieszkujące w Gminie Nysa do wstępowania tutaj w związki małżeńskie oraz do rodzenia i wychowywania tutaj dzieci, skłaniając je jednocześnie do porzucenia ewentualnych planów (zamiarów) migracji do innych rejonów naszego kraju lub za granicę. Z drugiej strony środek ten ma zachęcić osoby zamieszkujące poza terenem Gminy Nysa, w tym również dawnych mieszkańców Gminy Nysa, którzy w przeszłości stąd wyemigrowali, do przybycia lub ponownego przybycia i osiedlenia się w Gminie Nysa oraz do rodzenia i wychowywania tutaj dzieci. W ten sposób świadczenie pieniężne – „bon wychowawczy” ma być – i rzeczywiście jest – instrumentem prawno-ekonomicznym ukierunkowanym na zmianę trudnej sytuacji demograficznej w Gminie Nysa oraz na odwrócenie tych trendów demograficznych, które – bez skutecznej reakcji na nie ze strony władz publicznych – grożą ekonomiczną i społeczną zapaścią Gminy Nysa. Władze Gminy Nysa uznają, iż w szczególności należy wspierać rodziny nyskie oparte na małżeństwie i posiadające źródła dochodów oparte na własnej pracy. Przyznanie pierwszeństwa (ale nie wyłączności) do uzyskania bonu wychowawczego dla rodzin nyskich opartych na małżeństwie i posiadających źródła dochodów oparte na własnej pracy będzie zdaniem Gminy Nysa najlepszą, najbardziej optymalną i najbardziej perspektywiczną odpowiedzią organów Gminy Nysa na występujące na terenie Gminy Nysa potrzeby nyskich rodzin oraz potrzeby demograficzne Gminy Nysa.

Należy zaznaczyć, że potrzeby rodzin nyskich nieopartych na małżeństwie (w tym potrzeby osób samotnie wychowujących dzieci oraz osób żyjących w związkach pozamałżeńskich) są już w dużej mierze efektywnie zaspokajane przez istniejące w polskim porządku prawnym systemy wsparcia rodzin i dzieci. Systemy te są ukierunkowane na potrzeby rodzin słabiej sobie radzących we współczesnym środowisku ekonomicznym w Polsce oraz na potrzeby rodzin niepełnych w postaci osób samotnie wychowujących swoje dzieci. Natomiast wciąż wyraźnie niedowartościowane w polskim systemie wsparcia są rodziny pełne oparte na małżeństwie i posiadające źródła dochodów oparte na własnej pracy. Polski prawodawca zdaje się nie dostrzegać, że to właśnie wsparcie tej ostatnio wymienionej kategorii rodzin jest najbardziej perspektywiczne i pożyteczne dla całego polskiego społeczeństwa.

Wspieranie w pierwszym rzędzie rodzin nyskich opartych na małżeństwie i posiadających źródła dochodów oparte na własnej pracy dlatego jest pożądane, gdyż nie tylko wychodzi to naprzeciw potrzebom tych osób, wyraźnie niedowartościowanych przez istniejące w Polsce systemy wsparcia ze środków publicznych, ale ponadto jest to pożądane dla całej nyskiej wspólnoty samorządowej, gdyż motywuje to osoby zamieszkujące w Gminie Nysa do zakładania rodzin opartych na małżeństwie. Z kolei rodziny oparte na małżeństwie są najbardziej optymalnym środowiskiem do wychowywania dzieci i do przekazywania im treści wychowawczych podkreślających wagę małżeństwa i rodziny dla dalszej egzystencji polskiego społeczeństwa. Ponadto przyznanie prawa pierwszeństwa do uzyskania bonu wychowawczego rodzinom nyskim opartym na małżeństwie ma w swoim założeniu zmotywować członków nyskich rodzin (a konkretnie rodziców) do bycia osobami zaradnymi życiowo i umiejącymi samemu radzić sobie z wyzwaniami w zdobywaniu środków utrzymania, przy subsydiarnym jedynie i punktowym wsparciu ze strony władz publicznych. Rada Miejska w Nysie jest przekonana, że przewidziane w Uchwale prawo pierwszeństwa do bonu wychowawczego dla nyskich rodzin opartych na

małżeństwie i mających źródła dochodów oparte na własnej pracy, w zakresie, w jakim prawo to może być uznane za przejaw ograniczenia realizacji konstytucyjnej zasady ochrony rodzin i rodzicielstwa, zostało ustanowione w celu pełniejszej realizacji konstytucyjnej zasady ochrony małżeństwa, i jako takie jest w pełni zgodne z istotą zasad konstytucyjnych, które w bardzo wielu sytuacjach wchodzą ze sobą we wzajemne relacje konfliktowe i muszą być wówczas przez prawodawcę wyważane w sposób pozwalający optymalnie je zharmonizować. Takiej właśnie optymalnej harmonizacji dokonała w tym przypadku Rada Miejska w Nysie przyznając prawo pierwszeństwa (ale nie wyłączności) do bonu wychowawczego rodzinom nyskim opartym na małżeństwie i posiadającym źródła dochodów oparte na własnej pracy. To właśnie takie rodziny zasługują zdaniem Rady Miejskiej w Nysie na wsparcie z nyskich środków publicznych w pierwszej kolejności, gdyż promuje to i wspiera w Gminie Nysa postawy rodzinne i zawodowe preferowane przez Radę Miejską w Nysie oraz pożądane dla całej nyskiej wspólnoty samorządowej, a także wychodzi to naprzeciw potrzebom tych rodzin, wciąż istotnie niedowartościowanych przez polski system wsparcia ze środków publicznych.

Należy też mieć na względzie okoliczność, że gdyby brak było ustanowienia przez Radę Miejską w Nysie świadczenia pieniężnego „bonu wychowawczego” w kształcie prawnym przewidzianym przez Uchwałę, to wówczas dane statystyczne dotyczące liczby urodzin i zawieranych małżeństw byłyby dla Gminy Nysa znacznie gorsze. Oceniając obecnie skuteczność Uchwały, jak również poprzednich tego rodzaju uchwał Rady Miejskiej w Nysie z lat poprzednich, z punktu widzenia założonych przez Radę Miejską w Nysie celów polityki społecznej, należy więc zawsze uwzględniać negatywny scenariusz kontrfaktyczny, który by zaistniał, gdyby w Gminie Nysa nie funkcjonował bon wychowawczy. Nawet gdyby – *quod non* – liczba urodzeń czy małżeństw w Gminie Nysa nie zwiększała się rokrocznie, to i tak zasługą bonu wychowawczego jest wyhamowanie niekorzystnej tendencji z poprzednich lat czy nawet dekad. Gdyby nie wprowadzenie bonu wychowawczego w Nysie, to wówczas liczba zawieranych małżeństw czy urodzeń jeszcze drastyczniej by się tutaj zmniejszyła. Tym samym nyski bon wychowawczy nie tylko faktycznie prowadzi do zwiększenia liczby zawieranych małżeństw, ale również zapobiega rozwojowi kontrfaktycznego negatywnego scenariusza.

Mając na względzie powyższe Gmina Nysa wnosi jak na wstępie.

BURMISTRZ NYSY
Kordian Kolbiarz

W załączeniu:

- 1) skarga Wojewody Opolskiego na uchwałę Nr XIV/223/19 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 25 września 2019 r. w sprawie wprowadzenia na terenie Gminy Nysa świadczenia pieniężnego – „bonu wychowawczego”, wniesiona w dniu 08.11.2019 r.,
- 2) uchwała Nr XIV/223/19 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 25 września 2019 r. w sprawie wprowadzenia na terenie Gminy Nysa świadczenia pieniężnego – „bonu wychowawczego”,
- 3) odpis odpowiedzi na skargę.