

**UCHWAŁA NR X/159/19
RADY MIEJSKIEJ W NYSIE**

z dnia 12 czerwca 2019 r.

w sprawie udzielenia odpowiedzi na skargę Pani na uchwałę Nr XVII/239/16 Rady
Miejskiej w Nysie z dnia 1 marca 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 2019 r. poz. 506), 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 i 934) Rada Miejska w Nysie uchwala, co następuje:

§ 1. Udzielić odpowiedzi na skargę Pani [imię i nazwisko] na uchwałę Nr XVII/239/16 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 1 marca 2016 r. w sprawie wprowadzenia na terenie Gminy Nysa świadczenia pieniężnego – „bonu wychowawczego” (Dz. Urz. Woj. Opol. poz. 540 i 841) - 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 Nakonieczny

Załącznik do uchwały Nr X/159/19
Rady Miejskiej w Nysie
z dnia 12 czerwca 2019 r.

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

Strona skarżąca:

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

ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ
Pani na uchwałę Nr XVII/239/16 Rady Miejskiej w Nysie
z dnia 1 marca 2016 r. w sprawie wprowadzenia na terenie Gminy Nysa
świadczenia pieniężnego – „bonu wychowawczego”

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna wnosi o odrzucenie skargi.

Alternatywnie, z daleko posuniętej tzw. ostrożności procesowej, strona przeciwna wnosi:

- 1) o oddalenie skargi,
- 2) 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 2018 r. poz. 1302, ze zm.) - o przeprowadzenie w niniejszej sprawie rozprawy.

UZASADNIENIE

W dniu 20 maja 2019 r. Pani , za pośrednictwem Rady Miejskiej w Nysie, wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu skargę na uchwałę Nr XVII/239/16 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 1 marca 2016 r. w sprawie wprowadzenia na terenie Gminy Nysa świadczenia pieniężnego – „bonu wychowawczego” (Dz. Urz. Woj. Opol. poz. 540 i 841) – dalej: „Uchwała”, domagając się stwierdzenia nieważności w całości zaskarżonej Uchwały.

Wniesienie skargi nie zostało poprzedzone wezwaniem Rady Miejskiej w Nysie do usunięcia naruszenia prawa.

W świetle powyższego strona przeciwna podnosi, iż skarga Pani winna zostać odrzucona jako niedopuszczalna, a to na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302, ze zm.). Zauważyć bowiem należy, iż wprawdzie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506) w aktualnym, obowiązującym od dnia 1 czerwca 2017 r. brzmieniu, dla możliwości wniesienia skargi nie ustanawia wymogu bezskuteczności wezwania do usunięcia naruszenia, jednakże art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 935), którą to ustawą dokonano nowelizacji m.in. art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, jednoznacznie stanowi, iż przepis ten, w brzmieniu nadanym tą ustawą, stosuje się do aktów i czynności organów administracji publicznej dokonanych po dniu wejścia w życie tej ustawy, tj. po dniu 1 czerwca 2017 r. Oznacza to, że w przypadku skargi na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego, którym w niniejszej sprawie jest

uchwała Nr XVII/239/16 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 1 marca 2016 r. w sprawie wprowadzenia na terenie Gminy Nysa świadczenia pieniężnego – „bonu wychowawczego”, wyczerpanie środków zaskarżenia - przed wniesieniem skargi do sądu - następuje poprzez wezwanie właściwego organu gminy do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia, stosownie do treści art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w brzmieniu sprzed nowelizacji. Zgodnie z tym przepisem, w brzmieniu obowiązującym przed dniem 1 czerwca 2017 r., regulującym kwestię zaskarżania do sądu aktów organów samorządu gminnego, 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. Z powołanej regulacji wynika, że warunkiem skutecznego wniesienia skargi na uchwałę rady gminy było uprzednie wystosowanie do organu wezwania.

W świetle powyższego, wobec podjęcia zaskarżonej uchwały w dniu 1 marca 2016 r., zastosowanie będą miały przepisy w brzmieniu dotychczasowym, co oznacza, że brak poprzedzenia skargi wezwaniem do usunięcia naruszenia winien skutkować odrzuceniem skargi. Dlatego strona przeciwna wnosi jak na wstępie.

Wnosząc alternatywnie o oddalenie skargi, strona przeciwna podnosi, co następuje.

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. 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 2018 r. poz. 2220, ze zm.), skarżąca wniosła o stwierdzenie nieważności zaskarżonej Uchwały w całości.

W uzasadnieniu skargi wniesionej w dniu 20.05.2019 r. Pani 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 ukształtowanie przyznania świadczenia może również stanowić naruszenie nakazu równego traktowania, będącego emanacją określonej w art. 32 Konstytucji zasady równości. Skarżąca zakwestionowała także przepis § 7 ust. 3-7 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 2018 r. poz. 2220, ze zm.).

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.**

Strona skarżąca dąży do eliminacji z obrotu Uchwały kwestionując przede wszystkim jej zapis § 5, stanowiący zarazem jej istotę – zasadę, którą Strona przeciwna uznaje za wyraz skorzystania z jej uprawnień do samodzielnego kształtowania polityki prorodzinnej na terenie obowiązywania prawa miejscowego przez nią uchwalanego.

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 zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego (przy czym przed dniem 1 czerwca 2017 r. wymagane było dodatkowo uprzednie wniesienie wezwania do usunięcia naruszenia, o czym mowa była na wstępie). W orzecnictwie utrwalony jest pogląd, zgodnie z którym obowiązek uwzględnienia skargi wnoszonej w trybie tego przepisu 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 XVII/239/16 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 1 marca 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 Pani . 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.

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, 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 pryzmat – 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 pryzmat 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 bezwzględnej 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 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, 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 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 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 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 odstępienie 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.**

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 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 uwzględniło 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 przeciwniej, 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.

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 nieprawomocnymi wyrokami Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 27.02.2018 r. sygn. akt II SA/Op 67/17 i z dnia 31.01.2019 r. sygn. akt II SA/Op 233/18, które są obecnie kwestionowane w postępowaniu kasacyjnym przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, jak również wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 22.10.2013 r. sygn. akt III SA/Kr 206/13 dotyczącym uchwały w przedmiocie jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka. Strona przeciwna podkreśla, iż w Regulaminie przyznawania bonu wychowawczego nie wprowadzono szczegółowych zasad i terminu wydatkowania środków pochodzących z wypłaconego świadczenia, a przesłankę 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 okoliczności, iż w sprawie, której dotyczył powołany w uzasadnieniu skargi wyrok WSA w Krakowie, 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 skarżącej, iż „Organ gminy nie posiada tytułu, aby prowadzić postępowanie w sprawie nienależnie pobranego świadczenia, a następnie orzekać 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. 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 szeroko 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.

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. Potwierdzeniem tego jest również fakt, **iz zapisy o możliwości prowadzenia postępowania w sprawie nienależnie pobranego świadczenia zostały zawarte w uchwałach innych miast, wydanych na podstawie art. 22b ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych** (uchwała Nr XXVII/318/16 Rady Miejskiej Orzesze z dnia 15 grudnia 2016 r., uchwała Nr 431/XXXVIII/2017 Rady Miejskiej w Radzyminie z dnia 22 czerwca 2017 r., uchwała Nr XL/376/2017 Rady Miasta Pruszcza Gdańskiego z dnia 8 listopada 2017 r., uchwała Nr XLII/1213/18 Rady Miasta Szczecin z dnia 26 czerwca 2018 r., uchwała Nr 1001/XLIII/18 Rady Miejskiej Węglińca z dnia 28 sierpnia 2018 r., uchwała Nr XXX/216/2018 Rady Gminy Batorz z dnia 18 października 2018 r., uchwała Nr V/44/2019 Rady Gminy Miedźna z dnia 12 lutego 2019 r., uchwała Nr VII/127/19 Rady Miasta Krakowa z dnia 13 lutego 2019 r.) **i nie zostały one dotychczas zakwestionowane przez organy nadzoru tj. Wojewodę Śląskiego, Wojewodę Mazowieckiego, Wojewodę Pomorskiego, Wojewodę Zachodniopomorskiego, Wojewodę Lubelskiego oraz Wojewodę Małopolskiego.**

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

W załączeniu:

1) skarga Pani [imię] z na uchwałę Nr XVII/239/16 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 1 marca 2016 r., wniesiona w dniu 20.05.2019 r.,

2) uchwała Nr XVII/239/16 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 1 marca 2016 r. w sprawie wprowadzenia na terenie Gminy Nysa świadczenia pieniężnego – „bonu wychowawczego”,

3) odpis odpowiedzi na skargę.