



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 5 kwietnia 2022 r.

Poz. 1057

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.III.4131.1.50.2022 WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 31 marca 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 i 583) **stwierdzam nieważność uchwały nr LIII/815/22 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 23 lutego 2022 r. w sprawie wprowadzenia na terenie Gminy Nysa świadczenia pieniężnego - „bonu wychowawczego”** – z powodu istotnego naruszenia prawa.

UZASADNIENIE

W dniu 23 lutego 2022 r. Rada Miejska w Nysie, powołując się art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 2 pkt 3a i art. 22b ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2022 r., poz. 615) podjęła uchwałę nr LIII/815/22 w sprawie wprowadzenia na terenie Gminy Nysa świadczenia pieniężnego - „bonu wychowawczego”. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do tut. organu w dniu 1 marca 2022 r. Załącznikiem do niniejszej uchwały jest regulamin przyznawania bonu wychowawczego, który w dalszej części pisma zwany będzie regulaminem.

W kwestionowanym akcie rada gminy uregulowała m. in. kryteria przyznania bonu wychowawczego (§ 3 ust. 2), a także procedurę zwrotu nienależnie pobranego świadczenia (§ 6).

W ocenie organu nadzoru skarżona uchwała została wydana z istotnym naruszeniem prawa, polegającym na przekroczeniu delegacji ustawowej wynikającej z art. 22b ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 615) oraz naruszeniu art. 32 i 71 ust. 1 Konstytucji RP (Dz. U. z 1997 r. 78.483). Podkreślenia wymaga fakt, że problematyka wprowadzenia na terenie gminy Nysa świadczenia pieniężnego w postaci bonu wychowawczego była przedmiotem postępowań, toczących się przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Opolu, a następnie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 31 stycznia 2019 r., sygn. akt: II SA/Op 233/18, wyrok WSA w Opolu z dnia 27 lutego 2018 r., sygn. akt: II SA/Op 67/17, wyrok WSA w Opolu z dnia 11 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Op 458/19, wyrok NSA z dnia 8 lutego 2022 r., sygn. akt I OSK 1489/19, wyrok NSA z dnia 8 lutego 2022 r., sygn. akt I OSK 2768/19). W każdym z tych postępowań wskazano, że sposób rozumowania przez Gminę Nysa kwestii wprowadzania tego typu świadczeń jest nieprawidłowy. Przywołane orzeczenia w sposób jasny i wyraźny wskazały, czym należy kierować się podczas podejmowania tego typu uchwał. Mimo to, organ stanowiący gminy kolejny raz powieli schematy, które przez sądy uznane zostały za niezgodne z prawem.

W przywołanym wyżej § 3 ust. 2 regulaminu ustalono kryteria przyznania bonu wychowawczego. Zgodnie z tym przepisem oboje rodzice albo osoba samotnie wychowująca dzieci lub opiekun prawny dzieci pozostają w zatrudnieniu na podstawie stosunku pracy, stosunku służbowego, umowy o pracę nakładczą lub wykonują pracę lub świadczą usługi na podstawie umowy agencyjnej, umowy zlecenia, umowy o dzieło albo w okresie członkostwa w rolniczej spółdzielni produkcyjnej, spółdzielni kółek rolniczych lub spółdzielni usług rolniczych, osiągając z tego tytułu miesięczne wynagrodzenie lub dochód, wynoszące co najmniej minimalne wynagrodzenie za pracę (przy ocenie tego wymogu nie uwzględnia się pomniejszych wynagrodzenia związanych z niezdolnością do pracy, jak również sytuacji, gdy jedno z rodziców albo osoba

samotnie wychowująca dzieci lub opiekun prawny dzieci pozostając w zatrudnieniu przebywa na urlopie rodzicielskim, macierzyńskim lub wychowawczym w związku z urodzeniem trzeciego i kolejnego dziecka) albo prowadzą aktywną działalność gospodarczą lub rolniczą w sposób ciągły od co najmniej roku przed datą złożenia wniosku o przyznanie świadczenia, za wyjątkiem sytuacji, gdy jedno z rodziców albo osoba samotnie wychowująca dzieci lub opiekun prawny dzieci nie podejmuje zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej lub rezygnuje z nich ze względu na konieczność sprawowania opieki nad dzieckiem niepełnosprawnym, pod warunkiem, iż z tytułu sprawowania tej opieki pobiera świadczenie pielęgnacyjne; do okresu prowadzenia działalności gospodarczej i rolniczej wlicza się okres zatrudnienia we wskazanych wyżej formach, jeżeli podjęcie tej działalności nastąpiło w okresie nie dłuższym niż 3 miesiące od daty ustania zatrudnienia.

W ocenie organu nadzoru takie uregulowanie kwestii kryteriów uzyskania świadczenia istotnie narusza zasady zawarte w art. 32 i 71 ust. 1 Konstytucji RP. Wedle art. 71 ust. 1 Konstytucji RP 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. Przywołany przepis rodzi po stronie państwa obowiązek prowadzenia takiej polityki społecznej i gospodarczej, która uwzględnia dobro rodziny. Co ważne, z punktu widzenia niniejszej sprawy, to rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej (zwłaszcza wielodzietnym i niepełnym) przyznano konstytucyjne prawo podmiotowe do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych, co oznacza, że pomoc ta ma mieć charakter wykraczający poza zwykłą pomoc dla osób utrzymujących dzieci albo pomoc świadczoną innym osobom (por. wyrok TK z dnia 15 listopada 2005 r., sygn. akt: P 3/05). W wyroku z dnia 18 listopada 2014 r., sygn. akt: SK 7/11, Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na to, że „Konstytucja RP gwarantuje rodzinom wielodzietnym i niepełnym, które spełniają warunek trudnej sytuacji materialnej i społecznej, więcej niż zwykłą pomoc. Pomoc, która ma mieć charakter szczególny, oznacza konieczność preferencyjnego traktowania osób należących do danej kategorii podmiotów, wyprzedzającego konstytucyjną ochronę o "zwykłej" intensywności, i musi pozwolić każdej takiej rodzinie na w miarę normalne funkcjonowanie w społeczeństwie”. Normy zawarte w art. 71 ust. 1 Konstytucji RP zostały uszczegółowione w ustawie o świadczeniach rodzinnych. Z założenia ustawodawcy świadczenia przewidziane w tym akcie prawnym mają na celu wspieranie rodziny w realizacji jej funkcji opiekuńczej, wychowawczej i edukacyjnej, przy czym wsparcie to ma charakter ekonomiczny. Świadczenia rodzinne stanowią więc swego rodzaju pomoc państwa w ponoszeniu przez rodzinę kosztów utrzymania związanych z opieką nad dziećmi. Należy przy tym zwrócić uwagę na to, że zasadą jest utrzymywanie się poszczególnych osób w oparciu o własne środki, zaś pomoc państwa ma charakter wyłącznie akcesoryjny i świadczona jest tylko tym osobom, które we własnym zakresie nie potrafią zaspokoić swych podstawowych potrzeb (por. wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2008 r., sygn. akt: I OSK 554/07). Z takim rozumieniem świadczeń rodzinnych nie można pogodzić z wprowadzonym przez Radę Miejską kryterium zatrudnienia przy przyznawaniu bonu wychowawczego. Uzasadnienie przedmiotowej uchwały nie dostarcza bowiem informacji, z jakiego powodu uprzywilejowano rodziców zatrudnionych, pomijając całkowicie osoby niepracujące. W ocenie organu nadzoru takiego działania nie da się pogodzić z głównym założeniem udzielania pomocy rodzinom na podstawie ustawy o świadczeniach rodzinnych. To z kolei powoduje, że jeszcze trudniej uznać to uprzywilejowanie za zgodne z zasadami sprawiedliwości społecznej, stanowiące racjonalne odstępstwo od konstytucyjnej zasady równości. W sposób wyraźny na te kwestie wskazywały sądy w wyrokach, wydanych w sprawach dotyczących bonu wychowawczego.

Zgodnie z art. 32 Konstytucji RP wszyscy są wobec prawa równi, mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne (ust. 1) i nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny (ust. 2). Zasada równości wobec prawa jest skierowana do władz publicznych, w tym organów samorządu terytorialnego. Określając kategorię osób uprawnionych do bonu wychowawczego i zasady przyznawania prawa do tego świadczenia, Rada Gminy powinna zatem w szczególności uwzględnić wynikający z omawianej zasady nakaz równego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej kategorii. Należy przy tym mieć na uwadze, że równość wobec prawa zakłada istnienie wspólnej cechy istotnej, uzasadniającej równe traktowanie podmiotów. Określenie tej cechy jest znaczące dla oceny zgodności przepisów z konstytucją – pozwala to uznać porównywane podmioty za podobne albo odmienne. Zarówno cecha faktyczna, jak i prawna może decydować o podobieństwie danej grupy podmiotów, przy czym istnienie tej cechy ustala się z uwzględnieniem treści i celu przepisów zawierających dane unormowanie (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 31 stycznia 2019 r., sygn. akt: II SA/Op 233/18). Z art. 32 Konstytucji RP wynika obowiązek jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). To oznacza, że podmioty posiadające taką samą relevantną cechę

powinny być traktowane równo – według jednakowej miary, bez różnicowań dyskryminujących czy faworyzujących. Odstępstwo od zasady równości nie zawsze jednak jest równoznaczne z naruszeniem przywoływanego artykułu Konstytucji. W każdym takim przypadku należy badać argumenty przemawiające za wprowadzeniem konkretnego odstępstwa. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że argumenty te powinny:

- a) pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści (muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony),
- b) być proporcjonalne (waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego traktowania podmiotów podobnych),
- c) pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych, przy czym jedną z takich zasad konstytucyjnych jest zasada sprawiedliwości społecznej (por. wyrok TK z dnia 3 września 1996 r., sygn. akt: K 10/96).

Powyższe prowadzi do wniosku, że odstępstwo od konstytucyjnej zasady równości wobec prawa należałoby uznać za zgodne z Konstytucją, o ile pozostaje w zgodzie z zasadami sprawiedliwości społecznej lub służy urzeczywistnianiu tych zasad. W przeciwnym zaś razie może być uznane za niekonstytucyjną dyskryminację.

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy, stwierdzić należy, że przyjęte przez Radę Miejską w Nysie kryterium przyznawania świadczenia stanowi niedopuszczalne odstępstwo od konstytucyjnej zasady równości wobec prawa. W świetle uregulowań zawartych w ustawie o świadczeniach rodzinnych zasadnicze znaczenie ma wsparcie funkcji opiekuńczej, wychowawczej i edukacyjnej rodziny. Kryteria różnicowania sytuacji prawnej beneficjentów świadczenia muszą pozostawać w bezpośrednim związku z realizacją tych celów oraz urzeczywistniać wartości konstytucyjne. Przyznanie bonu wychowawczego należy uznać za jedną z form realizacji przez władze publiczne obowiązku zapewnienia dzieciom jak najlepszych warunków życia i rozwoju – tym samym rzeczywistymi beneficjentami przedmiotowego świadczenia są dzieci uprawnionych do jego otrzymania rodziców. Co za tym idzie regulacje zawarte w kwestionowanej uchwale dyskryminują dzieci w realizacji ich uprawnienia do otrzymania bonu wychowawczego ze względu na status prawny ich rodziców (zatrudnienie). Nie sposób uznać za racjonalne takie regulacje przyjęte przez Radę Miejską w Nysie, zwłaszcza, że nie służą one ani realizacji celów ustawy o świadczeniach rodzinnych, ani nie pozostają w związku z innymi wartościami konstytucyjnymi, które wymagają szczególnej ochrony. Mając na uwadze treść § 3 ust. 2 regulaminu, należy zauważyć wysokie prawdopodobieństwo, że w wyniku zastosowania kryterium przyznawania bonu wychowawczego, świadczenia zostaną pozbawione dzieci wychowujące się w rodzinach rodziców niepracujących, a zasługujące na takie świadczenia zgodnie z ustawą o świadczeniach rodzinnych. Resumując tę część rozważań kryteria uzyskania świadczenia, nie mogą mieć charakteru dyskryminującego. Tryb uzyskania świadczenia nie może prowadzić do nieuzasadnionego faworyzowania jednych podmiotów, a dyskryminowania innych. Sposób uregulowania przez Radę Miejską w Nysie kryteriów przyznawania świadczenia z całą pewnością nie odpowiada powyższym stwierdzeniom.

Zgodnie z art. 22b ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych rada gminy, biorąc pod uwagę lokalne potrzeby w zakresie świadczeń na rzecz rodziny, może w drodze uchwały, ustanowić dla osób zamieszkałych na terenie jej działania świadczenia na rzecz rodziny inne niż określone w art. 2 pkt 1-3, 4 i 5 tej ustawy. Uchwała podjęta na podstawie tego przepisu kompetencyjnego powinna określać szczegółowe zasady przyznawania świadczeń oraz ich wysokość (art. 22b ust. 2 ustawy). W ocenie organu nadzoru pod pojęciem „zasad przyznawania świadczeń” należy rozumieć w szczególności: określenie osób uprawnionych do świadczenia, kryteriów i trybu jego przyznania oraz sposobu wypłaty. Zasad przyznawania świadczenia nie stanowią natomiast regulacje dotyczące zwrotu nienależnie pobranego świadczenia. Należy więc przyjąć, że ustawodawca nie przewidział kompetencji organu gminy do władczego wkraczania aktem prawa miejscowego w ustalanie reguł wydatkowania świadczenia oraz przesłanek żądania jego zwrotu. W tym zakresie Rada postanowiła m. in., że: wnioskodawca, który pobrał nienależnie bon wychowawczy, jest obowiązany do jego zwrotu (§ 6 ust. 5), o zwrocie nienależnie pobranego świadczenia rozstrzyga Burmistrz Nysy w drodze decyzji administracyjnej (§ 6 ust. 7), a nienależnie pobrane świadczenie podlega egzekucji w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym

w administracji (§ 6 ust. 8). W § 6 ust. 6 regulaminu określono przypadki, w których bon należy uznać za nienależnie pobrany, zaś w § 6 ust. 9 uregulowano kwestię odsetek. W ocenie organu nadzoru wskazane regulacje nie stanowią „zasad przyznawania świadczenia”, o których mowa w art. 22b ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Zgodnie z treścią art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Powyższa zasada oznacza, że każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstępienie od tej zasady – w tym poprzez przekroczenie delegacji ustawowej – z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, że normy upoważniające powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. akt: IV SA/Wr 593/09). Mając to na uwadze, należy stwierdzić, że Rada Miejska w Nysie, wprowadzając regulacje zawarte w § 6 Regulaminu, w sposób istotny naruszyła art. 22b ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, co uzasadnia stwierdzenie nieważności przywoływanych przepisów załącznika do kwestionowanej uchwały. Należy również zwrócić uwagę na § 6 ust. 3 regulaminu, zgodnie z którym Burmistrz Nysy może bez zgody strony zmienić lub uchylić ostateczną decyzję administracyjną, na mocy której strona nabyła prawo do świadczenia bonu wychowawczego w przypadku zaprzestania spełniania któregośkolwiek z kryteriów określonych w § 3 Regulaminu, a w szczególności w przypadkach określonych w ust. 1 oraz w przypadku nienależnie pobranego świadczenia lub gdy wystąpiły inne okoliczności mające wpływ na prawo do świadczenia. Przywołany przepis stanowi przekroczenie delegacji ustawowej, bowiem nie sposób uznać go za „zasadę przyznawania świadczeń”, o której mowa w art. 22b ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Co więcej, jest sprzeczny z art. 16 § 1 i 155 zd. 1. ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 735) (dalej: KPA). Przywołane przepisy ustanawiają zasadę ogólną trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych, która ma podstawowe znaczenie dla stabilizacji opartych na decyzji skutków prawnych. Jak wynika z art. 16 § 1 KPA, decyzje, od których nie przysługuje odwołanie lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, a więc decyzje ostateczne, nie mogą być wzruszane dowolnie, lecz tylko w przypadkach i trybie określonym przez KPA, a więc wyłącznie w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub ustawach szczególnych (por. wyrok NSA z dnia 10 września 2014 r., sygn. akt: I OSK 229/13). Należy w tym momencie zaznaczyć, że ustawa o świadczeniach rodzinnych w art. 32 przewiduje możliwość wzruszania ostatecznych decyzji bez zgody stron, jednak do świadczeń rodzinnych przyznawanych na podstawie uchwały rady gminy nie stosuje się rozdziału 6, który taką możliwość przewiduje (art. 22b ust. 3 ustawy). Zgodnie natomiast z art. 155 KPA decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony. Wskazana regulacja stanowi jeden z wyjątków od zasady trwałości ostatecznej decyzji administracyjnej, przy czym w razie zmiany bądź uchylenia decyzji w tym trybie konieczne jest uzyskanie wyraźnej zgody strony. Rada Miejska w Nysie, umożliwiając uchylenie ostatecznej decyzji administracyjnej bez zgody strony, której przyznano bon wychowawczy, nie tyle naruszyła zasadę trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych, co pozbawiała taką stronę ochrony przed pozaustawową i nieuprawnioną ingerencją organów administracji publicznej w sferę jej praw nabytych. W ocenie organu nadzoru § 6 ust. 3 regulaminu stanowi istotne naruszenie art. 16 § 1 i 155 KPA, uzasadniające stwierdzenie jego nieważności.

Mając na uwadze przedstawioną wyżej analizę, stwierdzić należy, że przywołane wyżej zapisy regulaminu istotnie naruszają art. 32 i 71 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 22b ustawy o świadczeniach rodzinnych, co uzasadnia stwierdzenie ich nieważności. W okolicznościach niniejszej sprawy zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności kwestionowanej uchwały w całości. Wyeliminowanie jedynie kwestionowanych regulacji i pozostawienie w mocy pozostałych przepisów Regulaminu spowodowałoby zmianę normatywnej treści kwestionowanej uchwały. To z kolei stanowiłoby nieuprawnioną ingerencję w wolę i działalność uchwałodawczą Rady Miejskiej w Nysie.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325) niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Wojewody Opolskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. Wojewody Opolskiego
Dyrektor
Wydziału Prawnego i Nadzoru

Barbara Zwierzewicz