

**UCHWAŁA NR XXXV/547/17
RADY MIEJSKIEJ W NYSIE**

z dnia 12 maja 2017 r.

w sprawie udzielenia odpowiedzi na skargę Rzecznika Praw Obywatelskich na postanowienia uchwały Nr XXV/381/16 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 12 października 2016 r. w sprawie wprowadzenia na terenie Gminy Nysa świadczenia pieniężnego – „bonu wychowawczego”.

Na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, 1579 i 1948 oraz z 2017 r. poz. 730), w związku z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718, 846, 996, 1948, 2103 i 2261) Rada Miejska w Nysie uchwała, co następuje:

§ 1. Udziela się odpowiedzi na skargę Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 7 kwietnia 2017 r., wniesioną w dniu 12 kwietnia 2017 r. za pośrednictwem Rady Miejskiej w Nysie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu, na postanowienia uchwały Nr XXV/381/16 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 12 października 2016 r. w sprawie wprowadzenia na terenie Gminy Nysa świadczenia pieniężnego – „bonu wychowawczego” (Dz. Urz. Woj. Opol. poz. 2159, ze zm.) - w brzmieniu określonym w załączniku do niniejszej uchwały.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Nysy.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

PRZEWODNICZĄCY
RADY

Paweł Nakoneczny

Załącznik do Uchwały Nr XXXV/547/17
Rady Miejskiej w Nysie
z dnia 12 maja 2017 r.

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

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

Odpowiedź na skargę

Rzecznika Praw Obywatelskich na postanowienia uchwały Nr XXV/381/16 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 12 października 2016 r. w sprawie wprowadzenia na terenie Gminy Nysa świadczenia pieniężnego – „bonu wychowawczego” (Dz. Urz. Woj. Opol. poz. 2159, ze zm.)

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna wnosi o oddalenie skargi.

Uzasadnienie

- I.** W dniu 12 kwietnia 2017 r. Rzecznik Praw Obywatelskich, za pośrednictwem Rady Miejskiej w Nysie, wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu skargę (datowaną na dzień 7 kwietnia 2017 r.) na postanowienia obejmujące § 5 ust. 1 pkt 1, § 5 ust. 1 pkt 2 i § 5 ust. 1 pkt 3 Regulaminu przyznawania bonu wychowawczego stanowiącego załącznik do uchwały Nr XXV/381/16 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 12 października 2016 r. w sprawie wprowadzenia na terenie Gminy Nysa świadczenia pieniężnego – „bonu wychowawczego” (Dz. Urz. Woj. Opol. poz. 2159, ze zm.), domagając się stwierdzenia nieważności zakwestionowanych, a wskazanych wyżej, przepisów Regulaminu przyznawania bonu wychowawczego.

Zaskarżonym przepisom Regulaminu przyznawania bonu wychowawczego, zwanego dalej Regulaminem, Rzecznik Praw Obywatelskich zarzucił naruszenie art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, art. 71 ust. 1 i 2 Konstytucji, art. 22b ust. 1 i 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1518, ze zm.) w związku z art. 94 Konstytucji oraz art. 2 ust. 1 i 2 w związku z art. 6 ust. 2 Konwencji o prawach dziecka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526, ze zm.) w związku z art. 91 ust. 1 Konstytucji.

W uzasadnieniu skargi Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że jakkolwiek nie kwestionuje samej możliwości wprowadzenia zasad pierwszeństwa w uzyskaniu świadczenia, to jednak w jego ocenie przyjęte w § 5 ust. 1 pkt 1 - 3 Regulaminu kryteria pierwszeństwa nie znajdują racjonalnego uzasadnienia, albowiem nie służą realizacji celu ustawy o świadczeniach rodzinnych ani nie pozostają w związku z innymi wartościami konstytucyjnymi wymagającymi szczególnej ochrony. W związku z tym Rzecznik Praw Obywatelskich wywiódł, iż wprowadzenie zasad pierwszeństwa wg kryteriów określonych w kwestionowanych przepisach Regulaminu narusza wyrażoną w art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji zasadę równości, jak również podniósł, że przyjęte przez Radę Miejską w Nysie kryteria pierwszeństwa nie realizują dyrektyw art. 71 ust. 1 i 2 Konstytucji. W ocenie Rzecznika dopuszczalne byłoby udzielenie pierwszeństwa w uzyskaniu świadczenia tym rodzinom, które najbardziej potrzebują takiego wsparcia tj. – jak zdaje się wynikać z uzasadnienia skargi – rodzinom w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietnym i niepełnym.

Uzasadniając z kolei zarzut naruszenia art. 22b ust. 1 i 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że kompetencja Rady Miejskiej w Nysie do określenia zasad

przyznawania świadczeń nie jest nieograniczona i nie może być wykonywana z naruszeniem porządku prawnego, w szczególności zasad konstytucyjnych, w tym zasady równości wobec prawa. Wobec tego, jak podniósł Rzecznik, wydanie aktu prawa miejscowego w swej treści naruszającego Konstytucję oznaczać musi jednocześnie przekroczenie normy upoważniającej, a w związku z tym również art. 94 Konstytucji.

Rzecznik Praw Obywatelskich zarzucił także kwestionowanym zapisom naruszenie art. 2 ust. 1 i 2 w związku z art. 6 ust. 2 Konwencji o prawach dziecka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526, ze zm.), wskazując, iż uzależnienie pierwszeństwa uzyskania świadczeń przeznaczonych dla dzieci od pozostawania przez ich rodziców w związku małżeńskim może przesądzać o dyskryminacji dzieci w realizacji ich uprawnienia do otrzymania od władz publicznych jak najlepszych warunków życia i rozwoju ze względu na status dziecka oraz ze względu na status prawny ich rodziców, podobnie jak budzi uzasadnione wątpliwości uzależnienie otrzymania pierwszeństwa w uzyskaniu świadczenia od źródła dochodów rodziców dziecka.

II. Po zapoznaniu się z treścią skargi Rzecznika Praw Obywatelskich Rada Miejska w Nysie uznaje, że skarga nie zasługuje na uwzględnienie. Wnosząc o oddalenie skargi strona przeciwna podnosi, iż wbrew zarzutom skargi brak jest podstaw do przyjęcia, iż zaskarżone przepisy Regulaminu naruszają wskazane w skardze przepisy prawa, w sposób przesądzający o konieczności wyeliminowania zaskarżonych przepisów z porządku prawnego. Dla uzasadnienia swojego stanowiska Rada Miejska w Nysie powołuje następujące, przedstawione niżej, argumenty prawne oraz prawnie relewantne okoliczności faktyczne.

III. W pierwszej kolejności Rada Miejska w Nysie kwestionuje zarzut Rzecznika Praw Obywatelskich, jakoby zaskarżone przez Rzecznika przepisy Regulaminu różnicowały uprawnienia takich osób (tu: rodziców, a finalnie ich dzieci), które znajdują się w podobnej sytuacji faktycznej i prawnej czy też – inaczej mówiąc – charakteryzują się daną cechą istotną w równym stopniu, co rzekomo przesądza o następującym na podstawie zaskarżonych przepisów Regulaminu odstępstwie od zasady równego traktowania podmiotów podobnych. Wbrew takiemu twierdzeniu Rada Miejska w Nysie zauważa, że osoby, którym przepisy Regulaminu przyznają prawo pierwszeństwa w uzyskaniu bonu wychowawczego, znajdują się pierwotnie (tj. zanim jeszcze zostanie na ich rzecz zrealizowane wspomniane pierwszeństwo) w o tyle odmiennej sytuacji (prawnej), że nie są one w tak szerokim zakresie beneficjentami państwowego wsparcia w zakresie świadczeń rodzinnych jak osoby, którym przepisy Regulaminu nie przyznają pierwszeństwa w dostępie do bonu wychowawczego, czyli osoby (rodzice) nie pozostające w sformalizowanym związku małżeńskim i/lub nie osiągające regularnych lub odpowiednio wysokich dochodów. O ile bowiem te ostatnio wymienione osoby (tj. żyjące w rodzinach niepełnych lub niemające regularnych lub odpowiednio wysokich dochodów) są w bardzo szerokim zakresie adresatami finansowego wsparcia ze strony państwa na podstawie przepisów całego szeregu ustaw przyjętych przez polskiego ustawodawcę (w tym przysługują im liczne świadczenia na podstawie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. z 2016 r. poz. 930, ze zm.), o tyle osoby, którym zaskarżone przepisy Regulaminu przyznają prawo pierwszeństwa w ubieganiu się o bon wychowawczy bynajmniej nie posiadają aż tak szerokich i rozbudowanych uprawnień do uzyskiwania od państwa świadczeń rodzinnych. Można powiedzieć, że te ostatnio wymienione osoby nie są uznawane przez państwowego ustawodawcę za zasługujące na zbyt daleko idące finansowe wsparcie w wychowywaniu ich dzieci, pomimo iż ponoszą one równie wysokie (tj. proporcjonalne do ich dochodów) oraz analogiczne wydatki na utrzymanie dzieci jak te osoby, które są przez państwowego ustawodawcę wyraźnie faworyzowane w dostępie do świadczeń rodzinnych i socjalnych. W takiej sytuacji zaskarżone przepisy Regulaminu nie tyle wprowadzają różnicowanie wśród grupy osób znajdujących się w takiej samej sytuacji prawnej, lecz raczej wyrównują – do pewnego stopnia – określone różnice w sytuacji prawnej rozważanych tutaj grup osób obiektywnie już istniejące i stworzone przez ustawodawcę. To zaś nie pozwala uznać zaskarżonych przepisów Regulaminu za wprowadzające odstępstwa od konstytucyjnej zasady równości wobec prawa, tj. od zasady równego traktowania podmiotów podobnych.

IV. Nawet zaś gdyby uznać – quod non – że zaskarżone przepisy Regulaminu stanowią przejaw odstępstwa od zasady równego traktowania podmiotów podobnych, to przepisy te są w każdym przypadku w pełni uzasadnione określonymi istotnymi wartościami konstytucyjnymi i są względem tych wartości proporcjonalne. W tym kontekście Rada Miejska w Nysie przypomina utrwalone orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz polskich sądów administracyjnych, w myśl którego zasada równości wynikająca z art. 32 Konstytucji RP nie ma charakteru bezwzględnego i nie może być traktowana jako zasada absolutna. Jej granice wyznaczają bowiem inne zasady i przepisy konstytucyjne. O naruszeniu tej zasady można mówić dopiero wówczas, gdy w tożsamej sytuacji faktycznej różnicuje się prawa jednostki bez uzasadnienia opartego o inne normy konstytucyjne (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 marca 2006 r., sygn. akt I OSK 67/06, Lex nr 19828). Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 29 maja 2001 r., sygn. akt K 5/01 (OTK ZU 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., 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 takim 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 sytuacji 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 różnicowania sytuacji podmiotów podobnych, zwłaszcza w przypadku, gdy różnicowanie takie służy 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 należy wskazać, 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 RP. Treścią normy wynikającej z art. 18 Konstytucji RP jest – jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny – 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., sygn. akt SK 62/08, OTK ZU 2011, nr 3A, poz. 22). Innymi słowy, kwestionowane przepisy Regulaminu przyznawania bonu wychowawczego wzmacniają instytucję małżeństwa chronioną przez art. 18 Konstytucji RP, co z kolei – właśnie z uwagi na realizację tej istotnej konstytucyjnej wartości – nie pozwala uznać, że przepisy te mają 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 rodzinnego (i społecznego) 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 zmierzała do tego, by zastosować (implementować) zasadę wyrównania szans tych rodzin, które zostały pominięte w polskim systemie wsparcia, tzn. rodzin pełnych, formalnie usankcjonowanych. Tak rozumiana równość szans, jako prawo do sprawiedliwego dostępu do różnych życiowych możliwości, z jednoczesnym przeciwdziałaniem dyskryminowaniu rodzin pełnych i usankcjonowanych, znalazła odzwierciedlenie w nyskim programie wprowadzającym bon wychowawczy, z określeniem prawa pierwszeństwa dla wybranego kręgu odbiorców. Mając na uwadze powyższe uznać należy, iż brak jest podstaw do stawiania uchwały zarzutu niezgodności z art. 32 Konstytucji RP polegającego na odmiennym traktowaniu tych rodzin zamieszkałych w Gminie Nysa, które zostały wyłączone z kręgu uprawnionych do skorzystania z pierwszeństwa uzyskania bonu wychowawczego, bowiem merytoryczna zasadność i aksjologiczna sprawiedliwość nyskiego programu

polega w głównej mierze na wsparciu kategorii rodzin, które w polskim systemie wsparcia znajdują się w pozycji defaworyzowanej. W rezultacie stosowania nyskiego instrumentu bonu wychowawczego, z wbudowanym w jego konstrukcję pierwszeństwem dla rodzin pełnych i zaradnych życiowo, następuje pełniejsza ochrona instytucji małżeństwa gwarantowana przez art. 18 Konstytucji RP, także poprzez funkcję motywującą do postaw i zachowań pożądaných w świetle art. 18 Konstytucji RP. Małżeństwo jest przecież w życiu społecznym oraz w regulacjach prawnych traktowane jako najważniejszy czynnik warunkujący stabilność stosunków rodzinnych, wobec którego formułuje się oczekiwania oraz nakłada zobowiązania, 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 odstępnie 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. W tym sensie odstępstwo to pozostaje w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, które odnoszą się w polskim systemie prawnym do instytucji małżeństwa i rodziny, biorąc pod uwagę ugruntowane stanowisko doktryny i orzecznictwo TK w tym zakresie. Co jest przy tym istotne, zastosowane tutaj usprawiedliwione odstępstwo od zasady równości jest w pełni proporcjonalne względem realizowanych wartości, gdyż zaskarżone przepisy Regulaminu nie wykluczają przecież całkowicie osób pozostających w rodzinach niepełnych lub nieosiągających stosownego progu dochodowego z kręgu podmiotów uprawnionych do bonu wychowawczego. Zaskarżone przepisy Regulaminu przyznają jedynie pewnej kategorii osób (zasługujących na wsparcie w świetle art. 18 Konstytucji RP) określone pierwszeństwo, ale nie wyłączność na uzyskanie dostępu do bonu wychowawczego. W tym sensie zaskarżone przepisy Regulaminu, nawet jeżeli dokonują pewnego odstępstwa od zasady równości, to przy czynieniu tego odstępstwa nie wychodzą one poza to co jest rzeczywiście niezbędne i konieczne dla realizacji wartości z art. 18 Konstytucji RP, tj. dla wspierania instytucji rodziny i małżeństwa. Finalnie trzeba więc stwierdzić, że wdrożone przez Radę Miejską w Nysie rozwiązania prawne, jako wzmacniające instytucję małżeństwa, nie mają charakteru dyskryminującego, gdyż stanowią efektywną, usprawiedliwioną i proporcjonalną realizację wartości chronionych przez art. 18 Konstytucji RP.

V. Odnosząc się z kolei do zarzutu, iż Rada Miejska w Nysie przyznając pierwszeństwo w dostępie do świadczenia pełnym rodzinom naruszyła art. 71 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, strona przeciwna podnosi, iż w jej ocenie zarzut ten nie jest zasadny. Jakkolwiek istotnie dobro rodziny jest wartością konstytucyjną, to jednak należy zwrócić uwagę, iż adresatem norm z art. 71 ust. 1 i 2 Konstytucji RP 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 publicznych (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 przepisu 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 gminy 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 przeciwniej, w ramach przewidzianego w art. 22b ust. 1 ustawy prawa, rada gminy 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 Konstytucji, zwłaszcza, że kwestionowana uchwała, poprzez pryzmat celów, jakim miało służyć wprowadzenie na terenie Gminy Nysa „bonu wychowawczego” (takich jak m.in. uzupełnienie istniejących mechanizmów pomocowych, które de lege lata w większości są kierowane do osób samotnych posiadających dzieci oraz 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 (tj. „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 Konstytucji RP, a jednocześnie nie może być uznane za pozbawione racjonalnego uzasadnienia, co zarzuca w skardze Rzecznik Praw Obywatelskich.

VI. Powyższe uwagi należy także przytoczyć w kontekście postawionego w skardze zarzutu, iż brak jest racjonalnego uzasadnienia dla wprowadzenia określonych w § 5 ust. 1 pkt 2 i 3 Regulaminu kryteriów przyznania pierwszeństwa uzyskania świadczenia w postaci zatrudnienia rodziców dzieci w ramach stosunku pracy lub prowadzenia przez nich działalności gospodarczej bądź rolniczej. W tym zakresie należy w pierwszej kolejności podnieść, iż osoby świadczące pracę na podstawie innych form niż stosunek pracy czy stosunek służbowy nie zostały wyeliminowane z kręgu świadczeniobiorców, o czym przesądza treść § 3 ust. 2 Regulaminu przyznawania bonu wychowawczego. Mając na względzie realizację przyjętej przez Gminę polityki społecznej i zamiar osiągnięcia przyjętych celów, o których mowa wyżej (m.in. skierowanie wsparcia przede wszystkim do rodzin aktywnych zawodowo i zaradnych życiowo) Rada Miejska w Nysie postanowiła jedynie, w ramach regulacji § 5 ust. 1 pkt 2 i 3 Regulaminu, przyznać pierwszeństwo otrzymania bonu wychowawczego tym osobom, które świadczą pracę na podstawie trwałych i stabilnych form zatrudnienia. W tym zakresie Gmina Nysa miała na względzie, iż pomoc finansowana z jej budżetu nie będzie mieć charakteru socjalnego, ale będzie adresowana w pierwszej kolejności do tych świadczeniobiorców, którzy mają stałe, stabilne źródło utrzymania, co niewątpliwie wpływa na podjęcie decyzji o powiększeniu rodziny (wzrost demograficzny w Nysie to główny cel programu), a przy tym takie rozwiązanie miało przeciwdziałać sytuacji zawierania „fikcyjnych” umów cywilnoprawnych w celu uzyskania świadczenia. W ocenie strony przeciwnej taki zabieg jest dopuszczalny w sytuacji, gdy to rada gminy, mając w tym zakresie prawo, a nie obowiązek, ustanawia dodatkowe świadczenie, finansowane z jej budżetu, chcąc zrealizować przyjęte przez siebie cele.

Strona przeciwna podnosi nadto, iż realizacja prawa do świadczeń wprowadzonych przez Gminę Nysa musi uwzględniać możliwości jej budżetu. Środki planowane w budżecie danego roku na cel wypłaty bonu mają zaspokoić potrzeby maksymalnie dużej liczby świadczeniobiorców, jednakże w pierwszej kolejności tych, którzy spełniają kryteria uznane w ramach przyjętej przez Gminę polityki społecznej jako priorytetowe z punktu widzenia osiągnięcia zamierzonych przez Gminę Nysa celów, o których mowa była wyżej. W tym zakresie strona przeciwna wskazuje, iż Trybunał Konstytucyjny w dotychczasowym orzecznictwie podkreślał, że nałożony na prawodawcę obowiązek urzeczywistnienia wyrażonych w Konstytucji gwarancji socjalnych w drodze stosownych regulacji normatywnych nie oznacza obowiązku maksymalnej rozbudowy systemu świadczeń. Obowiązek ten musi być natomiast rozumiany jako nakaz urzeczywistnienia w aktach normatywnych treści prawa konstytucyjnego w taki sposób, aby z jednej strony uwzględniało istniejące potrzeby, z drugiej możliwości ich zaspokojenia. Granice tych możliwości wyznaczone są przez inne podlegające ochronie wartości konstytucyjne, takie jak np. równowaga budżetowa, które mogą w pewnym zakresie pozostawać w opozycji do rozwiązań prawodawczych zmierzających do maksymalizacji gwarancji socjalnych (zob. np. wyrok TK z dnia 20 listopada 2006 r., sygn. akt SK 66/06, OTK ZU 2006, nr 10A, poz. 152, pkt III.3 uzasadnienia oraz wskazane tam dalsze orzecznictwo; wyrok TK z dnia 10 marca 2015 r., sygn. akt P 38/12, OTK ZU 2015, nr 3A, poz. 29, pkt III.5.5 uzasadnienia). W świetle tych

uwag, zdaniem strony przeciwnej, nie można czynić Gminie zarzutu, iż w ramach przyjętego programu wypłaty bonu wychowawczego, kierując się możliwościami budżetu, postanowiła swą pomoc skierować na zasadzie pierwszeństwa do tej grupy osób (rodzin pełnych, usankcjonowanych, aktywnych zawodowo i zaradnych życiowo), która ze względu na określone w § 5 ust. 1 kryteria jest tą grupą, która w sposób najpełniejszy może zrealizować zamierzone przez Gminę cele przyjętej polityki społecznej.

VII. Powyższe uwagi prowadzą do wniosku, iż również zarzut naruszenia przez Radę Miejską w Nysie art. 2 ust. 1 i 2 w związku z art. 6 ust. 2 Konwencji o prawach dziecka w związku z art. 91 ust. 1 Konstytucji nie znajduje uzasadnienia. Strona przeciwna zauważa bowiem, że na podstawie Regulaminu prawo otrzymania świadczenia przyznano wszystkim wnioskodawcom spełniającym kryteria określone w § 3 Regulaminu (a nie tylko niektórym z nich), zaś ze względu na ograniczone możliwości budżetowe Gminy wprowadzono jedynie dodatkowe kryteria przyznania pierwszeństwa otrzymania świadczenia, co – wbrew zarzutom skargi – nie jest pozbawione racjonalnego uzasadnienia, gdyż służy realizacji przyjętej przez Gminę polityki wyrównania szans rodzin pełnych, prawnie usankcjonowanych i zaradnych życiowo, które pozbawione są państwowego wsparcia analogicznego do tego, jakie przysługuje rodzinom niepełnym, pozostającym w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. W takiej sytuacji brak jest podstaw do formułowania zarzutu, iż tego rodzaju uregulowania mogą mieć charakter dyskryminujący, naruszający tym samym wskazane przepisy Konwencji o prawach dziecka.

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

W załączeniu:

- 1) skarga Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 7 kwietnia 2017 r., wniesiona w dniu 12 kwietnia 2017 r.,
- 2) uchwała Nr XXV/381/16 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 12 października 2016 r. w sprawie wprowadzenia na terenie Gminy Nysa świadczenia pieniężnego – „bonu wychowawczego”, wraz ze zmianami dokonanymi uchwałą Nr XXX/472/17 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 13 stycznia 2017 r. oraz uchwałą Nr XXXIV/534/17 Rady Miejskiej w Nysie z dnia z 30 marca 2017 r.
- 3) odpis odpowiedzi na skargę.