



Warszawa, 21-11-2024 r.

**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

**Marcin Wiącek**

**XI.505.18.2023.AM**

**Pan**

**Kamil Korycki**

**Burmistrz Miasta i Gminy Odrzywół**

Urząd Miasta i Gminy Odrzywół

ePUAP

Szanowny Panie Burmistrzu!

Rzecznik Praw Obywatelskich jest organem stojącym na straży przestrzegania praw człowieka i obywatela oraz realizacji zasady równego traktowania. Do zadań Rzecznika należy zatem reagowanie na wszelkiego rodzaju naruszenia wolności i praw człowieka, zgodnie z zakresem powierzonych mu kompetencji.

W latach 2019-2020 niektóre jednostki samorządu terytorialnego podjęły uchwały określone w debacie publicznej zbiorczo jako uchwały „anty-LGBT”. Do tej grupy uchwał zaliczono uchwały w sprawie przeciwdziałania lub powstrzymania „ideologii LGBT” oraz w sprawie przyjęcia Samorządowej Karty Praw Rodzin. Odnośnie do pierwszej kategorii uchwał należy zauważyć, że dotychczas zostały one uchylone przez organy samorządu terytorialnego lub unieważnione przez sądy. Natomiast nadal w obrocie pozostaje kilka uchwał SKPR.

Charakter, treść i skutki Samorządowych Kart Praw Rodzin co do zasady nie budzą tak daleko idących zastrzeżeń jak uchwały w sprawie przeciwdziałania lub powstrzymania „ideologii LGBT”. Jednakże niektóre ich postanowienia można uznać za wątpliwe pod względem ich legalności. W świetle powyższego pragnę zwrócić uwagę Pana Burmistrza na te elementy uchwały nr XII.88.2020 Rady Gminy Odrzywół z dnia

30 stycznia 2020 r. w sprawie przyjęcia przez Gminę Odrzywół Samorządowej Karty Praw Rodzin (dalej: „SKPR”, „Karta”)<sup>1</sup>, które rodzą wątpliwości na gruncie ich zgodności z prawem, w tym zakazem dyskryminacji.

## 1. Pojęcie rodziny

Karta wielokrotnie odwołuje się do pojęć „rodzina”, „prawo do ochrony życia rodzinnego” oraz „autonomia rodziny”. Zauważyć należy, że pojęcie „rodziny” nie zostało zdefiniowane w Konstytucji RP, jednakże w wyroku z dnia 12 kwietnia 2011 r. (sygn. akt SK 62/08, OTK z 2011 r., Nr 3/A, poz. 22) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „brak definicji rodziny w Konstytucji, nawet w świetle dokonujących się przemian społecznych, nie skutkuje brakiem możliwości zrekonstruowania tego pojęcia. W pierwszym rzędzie trzeba odwołać się do językowego jego znaczenia. <<Rodzina>> – w ścisłym tego słowa rozumieniu – to wspólnota rodziców, najczęściej małżeństwa i dzieci. Natomiast <<rodzina niepełna>>, to rodzina, w której brak jest jednego z rodziców. Na gruncie przepisów konstytucyjnych nie ma jednocześnie podstaw do odstąpienia od powszechnego znaczenia pojęć, jakie ukształtowały się w języku polskim”. W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny nie przesądził natomiast o tym, czy rodzinę w rozumieniu konstytucyjnym stanowią wyłącznie osoby pozostające w związku małżeńskim, czy też mogą ją tworzyć także np. osoby tej samej płci pozostające we wspólnym pożyciu.

Dokonując wykładni pojęć „rodzina” (art. 18 Konstytucji RP), „prawo do ochrony życia rodzinnego” (art. 47 Konstytucji RP), należy brać pod uwagę to, że ich definicja musi uwzględniać wiążące Polskę prawo międzynarodowe (art. 9 Konstytucji RP). W tym kontekście wskazać trzeba, że w sprawie Przybyszewska i inni przeciwko Polsce (wyrok ETPC z dnia 12 grudnia 2023 r., skarga nr 11454/17 i 9 innych) Trybunał przypominał, że w sprawach dotyczących domniemanego braku prawnego uznania lub ochrony par osób tej samej płci, art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>2</sup> ma zastosowanie zarówno w aspekcie „życia prywatnego”,

---

<sup>1</sup> Karta dostępna jest pod adresem:

[https://www.bip.odrzywol.akcessnet.net/upload/plik,20200205084745,xii\\_88\\_2020.pdf](https://www.bip.odrzywol.akcessnet.net/upload/plik,20200205084745,xii_88_2020.pdf)  
[dostęp: 7 października 2024 r.].

<sup>2</sup> Sporządzona w Rzymie 4 listopada 1950 r., Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, dalej: „Konwencja”.

jak i „życia rodzinnego” (zob. Schalk i Kopf przeciwko Austrii, nr 30141/04, pkt 94, ETPC 2010; Oliari i Inni przeciwko Włochom, nr 18766/11 i 36030/11, pkt 169, 21 lipca 2015 r.; Orlandi i inni przeciwko Włochom, nr 26431/12 i 3 inne, pkt 143, 14 grudnia 2017 r.; Pajić przeciwko Chorwacji, nr 68453/13, pkt 68, 23 lutego 2016 r.; Chapin i Charpentier przeciwko Francji, nr 40183/07, pkt 44, 9 czerwca 2016 r.; oraz Taddeucci i McCall przeciwko Włochom, nr 51362/09, pkt 58, 30 czerwca 2016 r.).

W wyroku Wielkiej Izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 19 stycznia 2023 r. w sprawie Fedotova i inni przeciwko Rosji (skargi nr 40792/10, 30538/14 i 43439/14) wskazano, że pojęcie „życia rodzinnego” jest ściśle związane z istnieniem bliskich więzi osobistych, a samo pojęcie „rodzina” dotyczy związków opartych na małżeństwie, lecz także innych faktycznych „więzi rodzinnych”, gdy np. jednostki zamieszkują razem, ale nie są małżeństwem. W tym też wyroku Wielka Izba przypominała, że w odniesieniu do związków osób tej samej płci, w sprawie Schalk i Kopf przeciwko Austrii (wyrok ETPC z dnia 24 czerwca 2010 r., skarga nr 30141/04) orzeczono, iż sztuczne jest utrzymywanie poglądu, że w przeciwieństwie do pary osób o odmiennej płci, para osób tej samej płci nie może korzystać z „życia rodzinnego” w rozumieniu art. 8 Konwencji.

Konstytucyjne pojęcie „rodzina” obejmuje osoby pozostające we wspólnym pożyciu (także osoby tej samej płci), niezależnie od tego, czy pozostają w związku małżeńskim. Wyraz takiemu przekonaniu daje polski ustawodawca, definiując pojęcia ustawowe. Przykładowo wskazać należy, że zgodnie z art. 6 pkt 14 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>3</sup> przez rodzinę należy rozumieć osoby spokrewnione lub niespokrewnione pozostające w faktycznym związku, wspólnie zamieszkujące i gospodarujące. W rozumieniu art. 115 § 11 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny<sup>4</sup> osobą najbliższą jest nie tylko małżonek, wstępny, zstępny, rodzeństwo, powinowaty w tej samej linii lub stopniu, osoba pozostająca w stosunku przysposobienia oraz jej małżonek, ale także osoba pozostająca we wspólnym pożyciu. Z kolei art. 2 pkt 2 lit. e ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy

---

<sup>3</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 1283.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 17.

domowej<sup>5</sup> stanowi, że przez osobę doznającą przemocy domowej należy także rozumieć m. in. osobę pozostającą we wspólnym pożyciu.

Wobec powyższego postanowienia SKPR posługujące się pojęciem „rodziny” należy – w mojej ocenie – interpretować zgodnie z Konstytucją oraz wskazanym powyżej orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Odmienne rozumienie definicji rodziny prowadziłoby do naruszenia Konwencji, której stroną jest Polska.

## **2. Objęcie ochroną tylko wybranej kategorii rodzin – wykluczenie samotnych rodziców**

Przyjmując Kartę Rada Gminy Odrzywół zobowiązała się do szczególnej ochrony rodzin opartych na małżeństwie kobiety i mężczyzny, w tym do przeciwdziałania dyskryminacji małżeństw w polityce społecznej, za którą uznano w SKPR przywileje na rzecz samotnych rodziców w dostępie do usług i świadczeń oferowanych przez gminę.

W tym kontekście podkreślenia wymaga, że kwestia wykładni art. 18 Konstytucji RP – wskazującego na ochronę i opiekę państwa nad małżeństwem, rodziną, macierzyństwem i rodzicielstwem – w związku z art. 71 ust. 1 Konstytucji RP – ustanawiającym m.in. prawo rodzin niepełnych do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych, była już rozważana przez Trybunał Konstytucyjny. W wyroku z dnia 4 września 2007 r. (sygn. akt P 19/07) Trybunał stwierdził, że „nakaz wyrażony w art. 18 Konstytucji nie oznacza, że Konstytucja nakazuje traktować osobę mającą rodzinę inaczej (lepiej), niż osobę samotną”. W orzeczeniu z dnia 18 listopada 2014 r. (sygn. akt SK 7/11) Trybunał wskazał, że: „Konstytucja gwarantuje rodzinom wielodzietnym i niepełnym, które spełniają warunek trudnej sytuacji materialnej i społecznej (por. art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji), 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”. Ochrona przewidziana w art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji RP oznaczać ma wyraźne podwyższenie tego standardu ochrony i pomocy, który ustrojodawca przyznaje wszystkim rodzicom i rodzinom.

Wątpliwości w tym zakresie budzi w szczególności postanowienie Karty: „Dotyczy to w szczególności dostępu do usług i świadczeń oferowanych przez

---

<sup>5</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 424, dalej: „ustawa o przeciwdziałaniu przemocy domowej”.

samorząd, których przyznanie jest uwarunkowane złożeniem oświadczenia o statusie samotnego rodzica. Już samo urealnienie tego rodzaju oświadczeń poprzez wprowadzenie znanego w polskim systemie prawnym wymogu, by samotny rodzic przedłożył orzeczenie zasądające alimenty, może wyeliminować korzystanie z tego przywileju przez osoby nieuprawnione oraz zasadniczo ograniczyć skalę dyskryminacji małżeństw”. Wprowadzenie wymogu przedkładania orzeczenia w sprawie alimentów przez samotnych rodziców wykluczałoby bowiem z możliwości otrzymywania świadczeń rodziców, którzy z różnych przyczyn nie mają możliwości uzyskania takiego orzeczenia, bądź też oczekują na takie orzeczenie.

### **3. Zakaz finansowania ze środków publicznych określonych w SKPR działań**

Postanowienia SKPR dotyczące „wyłączenia możliwości przeznaczenia środków publicznych i mienia publicznego na projekty podważające konstytucyjną tożsamość małżeństwa jako związku kobiety i mężczyzny lub autonomię rodziny”, czy „wykluczenia przeznaczenia środków na działania podważające konstytucyjne fundamenty prawa rodzinnego lub godzące w prawa obywateli”, mogą być interpretowane w sposób sprzeczny z zasadą równego traktowania (por. uwagi z pkt 1). Nieostrość użytych pojęć pozostawia zbyt szerokie pole do swobodnej oceny, jakie projekty podważają konstytucyjną tożsamość małżeństwa jako związku kobiety i mężczyzny lub konstytucyjne fundamenty prawa rodzinnego, co może prowadzić do bezprawnego różnicowania dostępu organizacji do finansowania ich działania.

Co więcej, zgodnie z postanowieniami SKPR, wyłączenie możliwości finansowania opisanych wyżej projektów lub działań miałyby zostać wprowadzone do programów współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz regulaminów konkursów dla organizacji społecznych. Tymczasem formy i zasady współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w ramach realizacji zadań publicznych, w tym wspierania rodzin, zostały określone w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>6</sup>. Przepisy tej ustawy nie dają zaś organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego podstaw do wprowadzania opisanych wyżej ograniczeń finansowania działalności organizacji pozarządowych. W szczególności elementy programów współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi oraz ogłoszeń

---

<sup>6</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 571; dalej: „ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie”.

konkursowych są wskazane wprost w przepisach przywołanej ustawy, które nie przewidują możliwości ich zmiany lub uzupełnienia w aktach prawa miejscowego.

#### **4. Mechanizm egzekwowania praw – powołanie Rzecznika Praw Rodziny**

Powoływanie nowych organów – bez jednoznacznej podstawy ustawowej – nie należy do zadań rady gminy (zob. np. wyrok NSA z dnia 30 września 1992 r. sygn. akt SA/Gd 1008/92, dotyczący powołania przez radę miasta „gminnego rzecznika praw obywatelskich”). W konsekwencji takie uregulowania SKPR stanowią przekroczenie kompetencji ustawowych gminy. W orzecznictwie sądów administracyjnych ukształtowało się stanowisko, zgodnie z którym art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>7</sup> zasadniczo nie stanowi samodzielnej podstawy do wydawania aktów powszechnie obowiązujących o charakterze normatywnym (władczym). Akty takie muszą znaleźć umocowanie w przepisach materialnego prawa administracyjnego<sup>8</sup>. Rada gminy nie może samodzielnie, według własnego uznania, realizować spraw wynikających z przykładowego wyliczenia zawartego w art. 7 ust. 1 u.s.g., nie jest również władna do samodzielnego kreowania określonych przez nią zadań<sup>9</sup>. Niezależnie od powyższego należy zauważyć, że zgodnie z art. 169 ust. 4 Konstytucji RP, ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają w granicach ustaw organy stanowiące tych jednostek. Powołanie Rzecznika Praw Rodziny – dysponującego własnymi kompetencjami – mogłoby stać w sprzeczności z przepisami ustaw tworzących ramy ustroju jednostek samorządu terytorialnego, w obrębie których zobligowane są one się poruszać – dotyczy to w szczególności art. 11a ust. 1 u.s.g, który wymienia organy gmin, a także z art. 18a u.s.g., który określa funkcje kontrolne rad gmin.

---

<sup>7</sup> Dz.U. z 2024 r. poz. 1465; dalej: „u.s.g.”.

<sup>8</sup> Zob. wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 18 marca 2003 r., sygn. akt II SA/Wr 2928/2002; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 października 2008 r., sygn. akt IV SA/ G1487/2008; wyrok WSA w Łodzi z 14 sierpnia 2009 r., sygn. akt II SA/Łd 472/2009.

<sup>9</sup> Zob. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 27 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/Rz 706/07.

Wobec powyższego, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 17b pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich<sup>10</sup>, zwracam się do Pana Burmistrza z prośbą o zajęcie stanowiska w niniejszej sprawie i rozważenie przedstawienia Radzie Gminy Odrzywół możliwości wyeliminowania krytykowanych zapisów Karty z obrotu prawnego. Pragnę uprzejmie przypomnieć, że radom gmin przysługują kompetencje do samodzielnego uchylecia lub zmiany przyjętych przez nie uchwał. Będę zobowiązany za poinformowanie mnie o podjętych w tej sprawie decyzjach.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

*/-wydano i podpisano elektronicznie/*

Do wiadomości:

**Pan Artur Macierzyński, Przewodniczący Rady Gminy Odrzywół**

ePUAP

---

<sup>10</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 1264, ze zm.