



Warszawa, 21-11-2024 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

XI.505.18.2023.AM

Pan

Piotr Chęciek

Starosta Dębicki

Starostwo Powiatowe w Dębicy

ePUAP

Szanowny Panie Starosto!

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 Starosty na te elementy uchwały nr XI.101.2019 Rady Powiatu Dębickiego z dnia

17 września 2019 r. w sprawie przyjęcia Samorządowej Karty Praw Rodzin (dalej: „SKPR”, „Karta”)¹, 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 być przyjazna dla wiążącego Polskę prawa międzynarodowego (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 wolności² ma zastosowanie zarówno w aspekcie „życia prywatnego”, jak i „życia rodzinnego” (zob. Schalk i Kopf przeciwko Austrii, nr 30141/04, pkt 94, ETPC

¹ Karta dostępna jest pod adresem: <https://powiatdebicki.bip.gov.pl/2019-rok/uchwala-nr-xi-101-2019-z-17-wrzesnia-2019.html> [dostęp: 7 października 2024 r.].

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

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 przypomniała, 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 społecznej³ 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 karny⁴ 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

³ Dz. U. z 2024 r. poz. 1283.

⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 17.

domowej⁵ 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. Ograniczenia dotyczące przeciwdziałania przemocy

SKPR stanowi: „Samorządowe programy profilaktyczne, które mają na celu przeciwdziałanie przemocy i pomoc jej ofiarom, przeciwdziałanie alkoholizmowi i narkomanii oraz realizację celów polityki zdrowotnej, powinny uwzględniać zasadę poszanowania integralności rodziny, która może zostać uchylona tylko w sytuacjach wyjątkowych, jak zagrożenie życia lub zdrowia jej członków.”. Postanowienie to zakłada możliwość uchylecia zasady poszanowania integralności rodziny jedynie w sytuacjach wyjątkowych, takich jak zagrożenie życia lub zdrowia członków rodziny.

Tak szerokie określenie granic stosowania tej zasady godzi w szczególności w prawa dzieci i małżonków osób stosujących przemoc w rodzinie w formach, które nie rodzą bezpośredniego zagrożenia dla życia lub zdrowia. Zakres ochrony jest zatem w tym przypadku węższy niż ten określony w art. 72 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP, który nakazuje państwu ochronę dzieci m.in. przed wyzyskiem czy demoralizacją. Ponadto zasady przeciwdziałania przemocy domowej i formy wsparcia, jakie osoba jej doświadczająca może otrzymać uregulowane zostały w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy domowej. Przepisy tej ustawy stosuje się także w przypadku zagrożenia przemocą domową oraz w sytuacji podejrzenia stosowania przemocy domowej, zgodnie z art. 1 ust. 2. Podkreślenia wymaga zatem, że uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, jako akty niższego rzędu w stosunku do Konstytucji RP i innych ustaw, nie mogą być z nimi niezgodne.

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

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

„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 wolontariacie⁶. 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 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 organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego (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”). Takie uregulowania SKPR stanowią przekroczenie kompetencji ustawowych powiatu. Każda czynność organu samorządu terytorialnego musi się mieścić w ramach jego ustawowo

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

określonego zakresu działania, według przypisywanej mu z mocy prawa właściwości⁷. W odniesieniu do samorządu powiatowego norma o charakterze zadaniowym została zawarta w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁸, z którego wynika, że powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym wyliczone w sposób wyczerpujący w powyższym przepisie. Z powyższego wynika, że odmiennie niż w przypadku samorządu gminnego, powiat może wykonywać tylko zadania wyraźnie przypisane mu przez ustawodawcę. 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. 12 ust. 1 u.s.p., który stanowi wyczerpującą enumerację spraw, w których rada powiatu może podejmować uchwały.

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 Obywatelskich⁹, zwracam się do Pana Starosty z prośbą o zajęcie stanowiska w niniejszej sprawie i rozważenie przedstawienia Radzie Powiatu Dębickiego możliwości wyeliminowania krytykowanych zapisów Karty z obrotu prawnego. Pragnę uprzejmie przypomnieć, że radom powiatów 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

⁷ Zob. wyroki NSA z dnia 27 września 2017 r., sygn. akt I OSK 1066/17 i z dnia 1 lutego 2017 r., sygn. akt I OSK 2779/16.

⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 107; dalej: „u.s.p.”.

⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1264.

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

Pan Michał Maziarka, Przewodniczący Rady Powiatu Dębickiego

ePUAP