

Warszawa, 6 października 2020 r.

dr hab. nauk prawnych Jacek Zaleśny

konstytucjonalista

Uniwersytet Warszawski

Temat opinii prawnej: zgodność Samorządowej Karty Praw Rodzin z
Konstytucją RP

Tezy opinii

1. Normy konstytucyjne wyznaczają wzorce powinnoego zachowania i jako takie mają zastosowanie względem całokształtu stosunków prawnych, społecznych, ekonomicznych oraz innych zachodzących na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.
2. Rada gminy (odpowiednio: rada powiatu, sejmik województwa) jest kompetentna uchwalić Samorządową Kartę Praw Rodzin w formie uchwały jako aktu programowego, tj. wyrażającego intencje rady gminy (odpowiednio: rady powiatu, sejmiku województwa) w zakresie będącym przedmiotem regulacji objętej przez Kartę.
3. Aksjologia Samorządowej Karty Praw Rodzin jest osadzona w aksjologii Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. i jest formą wyrażenia zawartych w niej wartości w lokalnych i regionalnych aktach stanowienia lub stosowania prawa.
4. Samorządowa Karta Praw Rodzin może być pojmowana jako forma *sui generis* „uterenowienia” przepisów Konstytucji RP i realizacji zawartych w niej wzorców powinnoego zachowania. Postulat promieniowania wartości konstytucyjnych na wszystkie akty stanowienia i stosowania prawa (w tym również na akty samorządowe) jest trwale obecny w

światowym konstytucjonalizmie, którego polski konstytucjonalizm jest integralną i nierozzerwalną częścią.

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest zagadnienie zgodności Samorządowej Karty Praw Rodzin z Konstytucją RP. Przy tym motyw zgodności należy postrzegać w dwóch perspektywach: formalnoprawnej i materialnoprawnej. W ujęciu formalnoprawnym przedmiotem opinii jest odpowiedź na pytanie, czy rada gminy (odpowiednio: rada powiatu, sejmik województwa) jest kompetentna podjąć akt prawny o cechach właściwych dla Samorządowej Karty Praw Rodzin? Jeżeli odpowiedź na tak postawione pytanie byłaby pozytywna, to rozważenia wymaga zagadnienie materialnoprawne: czy zawartość Samorządowej Karty Praw Rodzin jest zgodna z obowiązującą Konstytucją RP z 2 kwietnia 1997 r.?

Podstawa prawna

Na podstawę normatywną opinii składają się przepisy Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Analiza stanu prawnego

Rada gminy (odpowiednio rada powiatu, sejmik województwa) podejmuje decyzje w formie uchwały¹. Przy tym prawodawca nie formuje definicji legalnej pojęcia „uchwała” rady gminy² (odpowiednio: rady powiatu, sejmiku województwa). W odróżnieniu od ustawy czy ratyfikowanej umowy międzynarodowej, uchwała rady gminy nie ma bowiem jednorodnego charakteru prawnego. Jej zawartość materialna ma różny charakter prawny. Może zawierać normy prawne i wtedy jest

¹ Zob. J. Czerw, I. Krześnicki, *Działalność uchwałodawcza rady gminy*, Warszawa 2005, s. 109 i nast.

² D. Dąbek, *Procedura stanowienia aktów prawa miejscowego*, [w:] A. Malinowski (red.), *Zarys metodyki pracy legislatora. Ustawy. Akty wykonawcze. Prawo miejscowe*, Warszawa 2009, s. 214-215.

formą aktu prawa miejscowego. Nie ma przeciwwskazań konstytucyjnych, i taka też jest praktyka ustrojowa, aby rada gminy (odpowiednio rada powiatu, sejmik województwa) podejmowała uchwałę nie mającą normatywnego charakteru. W formalnym aspekcie zagadnienia, nie budzi wątpliwości, że uchwała jest formą wyrażenia woli przez organ kolegialny, jakim jest rada gminy. Zasadniczy podział uchwał rady gminy, ważny z punktu widzenia formułowanej opinii prawnej, polega na wyodrębnieniu uchwał rady gminy będących aktami prawa miejscowego oraz uchwał rady gminy nie będących aktami prawa miejscowego (uchwały prawotwórcze oraz uchwały nieprawotwórcze). Z punktu widzenia opinii, nieistotna (jako nie objęta przedmiotem opinii) jest kwestia charakteru normatywnego niektórych aktów planowania, w szczególności – miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego podejmowane są na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Są aktami normatywnymi zależnymi od ustawy, których przedmiot jest wskazany przez ustawodawcę i musi być zgodny z treścią ustawy. Innymi słowy, podejmując akt prawa miejscowego rada gminy (odpowiednio rada powiatu, sejmik województwa) obowiązana jest wskazać przepis ustawy, który upoważnia ją do podjęcia działalności prawotwórczej. O ile zależność ta zawsze musi mieć miejsce, o tyle może przybrać postać zależności generalnej lub szczególnej³.

Oprócz aktów prawa miejscowego, w formie uchwały, rada gminy (odpowiednio rada powiatu, sejmik województwa) jest kompetentna wyrażać swoje stanowisko w innych sprawach. Jest organem, poprzez który działa wspólnota gminna (samorządowa) i w imieniu tej wspólnoty i na jej rzecz, rada gminy jest kompetentna wypowiadać się, zajmować stanowiska. Także w tym zakresie samorząd terytorialny jako emanacja lokalnej (odpowiednio, na poziomie województwa – regionalnej)

³ Szeroko na ten temat zob. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015, s. 93 i nast.

wspólnoty, odróżnia się od rad narodowych będących formą organizacyjną realizacji decyzji podjętych przez organy władzy centralnej, przeniesienia ich na niższy poziom struktury organizacyjnej państwa.

Artykułując wolę lokalnej wspólnoty, rada gminy jest związana zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji RP). Nie działa w sposób autonomiczny względem woli wyrażonej w Konstytucji RP oraz przez Sejm w formie ustawy. Oznacza to, że wszystkie podejmowane przez nią formy działania muszą być zgodne z Konstytucją RP i ustawami. Tylko pod tym warunkiem mogą być podejmowane.

Samorządowa Karta Praw Rodzin jest aktem o charakterze programowym. Wyraża intencje rady gminy (odpowiednio rady powiatu, sejmiku województwa), pożądane przez nią kierunki działania i dążeń wójta (odpowiednio: burmistrza, prezydenta miasta; w powiecie – zarządu powiatu, starosty; w samorządowym województwie – zarządu województwa, marszałka województwa). Ustala, jakie cele mają być przez wójta osiągnięte. Nie będąc natomiast aktem prawa miejscowego, nie ustala normatywnie nakazanych bądź zakazanych działań. Z tego też powodu wójt nie ponosi odpowiedzialności prawnej za niezrealizowanie celów ustalonych w Samorządowej Karcie Praw Rodzin, jak też nie ponosi odpowiedzialności prawnej za uzyskanie efektów ilościowo lub jakościowo przekraczających cele pożądane przez radę gminy.

Samorządowa Karta Praw Rodzin dotyczy tematyki ochrony rodziny, małżeństwa jako związku kobiety i mężczyzny, rodzicielstwa i macierzyństwa, prawa do ochrony życia rodzinnego, prawa rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami oraz prawa dziecka do ochrony przed demoralizacją. Są to zagadnienia mające konstytucyjne umocowanie, a zarazem znajdujące się w gestii organów jednostek samorządu terytorialnego (odpowiednio: gminy, powiatu i samorządowego województwa). Innymi słowy, przedmiot dokumentu jest

skorelowany zarówno z przedmiotem regulacji konstytucyjnej, jak też kompetencjami organów jednostek samorządu terytorialnego. W tym zakresie spełnia kryterium adekwatności, tzn. jest adekwatny do zakresu kompetencji organów jednostek samorządu terytorialnego. Poprzez Samorządową Kartę Praw Rodzin rada gminy (odpowiednio rada powiatu, sejmik województwa) odnosi się do problematyk leżących w gestii wójta (odpowiednio: burmistrza, prezydenta miasta, zarządu powiatu, starosty, zarządu województwa, marszałka województwa). Dotyczy działalności, która – zgodnie z obowiązującymi przepisami – jest przez niego realizowana. Gwoli przykładu, na podstawie art. 29 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe⁴, w przypadku szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego wójt (odpowiednio: burmistrz, prezydent miasta), zarząd powiatu, starosta, zarząd województwa, marszałek województwa wykonują ustawowo określone zadania i kompetencje organu prowadzącego szkołę, przedszkole, placówkę oświatowo-wychowawczą, placówkę kształcenia ustawicznego, centrum doskonalenia zawodowego, placówkę artystyczną itd. Z tego też powodu, Karta nakłada na wójta powinności możliwe do wykonania, bo mieszczące się w zakresie posiadanych przez niego kompetencji. Jest to ważna okoliczność, tak z punktu widzenia zasady legalizmu, jak też zasady racjonalności działania organów władzy publicznej. Byłoby naruszeniem standardu racjonalności działania organów władzy publicznej, gdyby formułowały oczekiwania niemożliwe do zrealizowania, bo wykraczające poza zakres kompetencji podmiotu, do którego zostały one skierowane, co w tym przypadku nie zachodzi. Samorządowa Karta Praw Rodzin odnosi się do kompetencji leżących w gestii podmiotu, do którego jest kierowana.

Samorządowa Karta Praw Rodzin zakorzeniona jest w konstytucyjnej (art. 16 Konstytucji RP) idei samorządności i będącej jej

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 910 ze zm.

kluczową składową – samodzielności w wykonywaniu zadań publicznych. Ogół mieszkańców gminy z mocy prawa stanowi wspólnotę mieszkańców. W doktrynie przyjmuje się, co nie budzi kontrowersji, że samorząd terytorialny „jest istotnym przejawem demokratycznego ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. (...) W ramach samorządu terytorialnego sami obywatele sprawują władzę bądź też mają duży wpływ na jej wykonywanie”⁵. We wspólnocie mieszkańców i poprzez wspólnotę mieszkańców realizacji podlegają ustawowo określone polityki publiczne. Z punktu widzenia aksjologii Konstytucji RP, a zatem także dobra członków demokratycznej wspólnoty samorządowej, nie jest bez znaczenia, jakimi wartościami kierują się organy, poprzez które działa wspólnota samorządowa: czy ich działalność jest sprzężona z wartościami konstytucyjnymi, stanowi ich rozwinięcie i konkretyzację w aktach stanowienia i stosowania prawa, czy też – w nawiązaniu do ustaleń doktryny – *constitution in action* nie jest zgodna z *constitution in book*, co samo w sobie podważałoby nadrzędny charakter Konstytucji RP i jej znaczenie dla kształtowania stosunków prawnych zachodzących w państwie.

W Samorządowej Karcie Praw Rodzin przywołano te wartości konstytucyjne, które bezpośrednio odnoszą się do kompetencji organów jednostek samorządu terytorialnego. Są to w szczególności: ochrona rodziny, w tym życia rodzinnego (art. 18 Konstytucji RP), ochrona małżeństwa jako związku kobiety i mężczyzny (art. 18 Konstytucji RP), ochrona macierzyństwa i rodzicielstwa (art. 18 Konstytucji RP), prawo rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami (art. 48 Konstytucji RP), uwzględnianie przez państwo w prowadzonej polityce społecznej i gospodarczej dobra rodziny (art. 71 Konstytucji RP) oraz prawo dziecka do ochrony przed demoralizacją (art. 72 Konstytucji

⁵ A. Skoczylas, W. Piątek, *Komentarz do art. 16*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom 1. Komentarz. Art. 1-86*, Warszawa 2016, s. 419.

RP). Co znamienne i nie bez znaczenia dla ustrojowego oddziaływania przywołanych wartości konstytucyjnych, są to wartości wyliczone w dwóch pierwszych rozdziałach Konstytucji RP („Rzeczpospolita” oraz „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”). W doktrynie prawa konstytucyjnego powszechnie przyjmuje się, co nie budzi kontrowersji, że wartości konstytucyjne (podobnie jak wszystkie inne normy konstytucyjne) są prawnie wiążące dla wszystkich uczestników stosunków prawnych, w tym – dla organów władzy państwowej i organów samorządu terytorialnego. Wszystkie akty stanowienia i stosowania prawa mają być z nimi zgodne⁶.

W nawiązaniu do ustaleń L. Garlickiego, spośród przywołanych w Samorządowej Karcie Praw Rodzin wartości konstytucyjnych, wartością pierwotną, podstawową w stosunku do pozostałych, jest zadeklarowana w art. 18 Konstytucji RP szczególna ochrona i opieka małżeństwa, rodziny, macierzyństwa i rodzicielstwa. Jest to podstawowa zasada ustroju Rzeczypospolitej Polskiej⁷. Jej naruszenie ingeruje w ustrój państwa. Zdaniem M. Bidzińskiego i M. Chmaja, jest to konstytucyjnie wyrażony nakaz względem organów państwa⁸. W celu ochrony rodziny – jak pisze L. Garlicki – można „posługiwać się instrumentami ze wszystkich dziedzin prawa, z prawem karnym włącznie”⁹. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 18 maja 2005 r., rodzina ma zasadnicze znaczenie z punktu widzenia istnienia i funkcjonowania

⁶ Zob. P. Tuleja, *Komentarz do art. 8*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom 1. Komentarz. Art. 1-86*, Warszawa 2016, s. 313.

⁷ L. Garlicki, *Komentarz do art. 18*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom III*, Warszawa 2003, s. 1. Podobnie S. Stecko, *Ochrona małżeństwa i rodziny w świetle Konstytucji RP*, «Przegląd Prawa Konstytucyjnego» 2017, nr 2, s. 210.

⁸ M. Bidziński, M. Chmaj, *Konstytucyjne gwarancje ochrony małżeństwa, rodziny i rodzicielstwa oraz równości a Konwencja Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej*, https://www.ksiegarnia.beck.pl/media/product_custom_files/1/5/15900-gwarancje-ochrony-konstytucyjnych-praw-i-wolnosci-jednostki-hubert-izdebski-darmowy-fragment.pdf (29.09.2020).

⁹ L. Garlicki, *Komentarz do art. 18 ...*, s. 5.

narodu¹⁰. Jest naturalnym środowiskiem narodzin i rozwoju człowieka, co wynika z jego przyrodzonej i niezbywalnej godności¹¹. Z tego też powodu Państwo Polskie (poprzez działalność organów władzy publicznej) jest prawnie zobowiązane podejmować takie działania, które umacniają więzi między członkami rodziny, a zwłaszcza więzi istniejące między rodzicami i dziećmi oraz między małżonkami¹².

Dookreśleniem i konkretyzacją wartości wyrażonych w art. 18 Konstytucji RP są takie wartości konstytucyjne, jak prawo rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami (art. 48 Konstytucji RP), prawo dziecka do ochrony przed demoralizacją (art. 72 Konstytucji RP).

W nawiązaniu do zasady subsydiarności wyrażonej w preambule Konstytucji RP, rozwiniętej w aksjologii art. 18 Konstytucji RP oraz znajdującej swoje potwierdzenie w ustaleniach polskiej doktryny prawa, w Samorządowej Karcie Praw Rodzin przypomina się, że rodzina jest fundamentem ładu społecznego i podstawową wspólnotą społeczną, w ramach której organizowane jest życie człowieka i która stanowi optymalne środowisko jego rozwoju. Jest niezbędnym oparciem dla wszystkich swoich członków, szczególnie najmłodszych i najstarszych. Żadna zbiorowość nie jest w stanie realizować dobra wspólnego (które też jest wartością konstytucyjną i to wyartykułowaną już w art. 1 Konstytucji RP) bez udziału rodzin. Od ich dobrego funkcjonowania zależy realizacja dobra Rzeczypospolitej Polskiej i zachowanie ładu społecznego we wszystkich jego wymiarach.

Z tego powodu, co nie budzi zastrzeżeń konstytucyjnych, w Samorządowej Karcie Praw Rodzin przypomina się samorządowym

¹⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 maja 2005 r., K. 16/04, OTK-A 2005. Nr 5, poz. 51; Por. Z. Strus, *Znaczenie art. 18 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, «Palestra» 2014, Nr 9, s. 237.

¹¹ S. Stecko, *Ochrona małżeństwa i rodziny w świetle Konstytucji RP* ..., s. 208.

¹² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 maja 2005 r., K. 16/04, OTK-A 2005. Nr 5, poz. 51.

uczestnikom stosunków prawnych, że – w ramach posiadanych kompetencji – są konstytucyjnie obowiązani podjąć konkretne działania, których celem jest realizacja wartości wskazanych w Konstytucji RP, czyli ochrona praw rodziców i dobra dziecka w szkole oraz w przedszkolu, uwzględnienie kontekstu praw rodzin w polityce społecznej samorządu, dostosowanie usług społecznych do potrzeb rodzin, monitorowanie i egzekwowanie praw rodzin w całym obszarze kompetencji samorządu terytorialnego oraz tworzenia przez organy samorządu terytorialnego prawa przyjaznego rodzinie.

Zgodnie z art. 48 Konstytucji RP rodzice mają prawo do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem. W ten sposób – pisze W. Borysiak – ma miejsce uszczegółowienie ochrony rodziny, a zwłaszcza rodzicielstwa i tym samym rozwinięcie zasady ustrojowej wyrażonej w art. 18 Konstytucji RP¹³. Prawo rodziców do wychowania dzieci jest elementem praw rodzicielskich. Jak podkreśla się w doktrynie prawa, ma charakter przyrodzony i naturalny. Jest to najważniejsze prawo rodzicielskie¹⁴. Jest to tego rodzaju prawo, z którego realizacji rodzice nie mogą abdykować. Nie mogą zrzec się go, ani też nie mogą przenieść jego wykonywania na rzecz innego uczestnika stosunków prawnych. Prawo „wychowywania” dzieci przez rodziców jest rozumiane jako „zaszczepianie i umacnianie w dzieciach określonego światopoglądu, przekonań, systemu wartości, zasad obyczajowych, moralnych i etycznych – przez świadomą działalność rodziców”¹⁵. W tym zakresie rodzice dysponują swobodą postępowania, wolnością od wszelkiej postronnej, a wiążącej ingerencji¹⁶.

¹³ W. Borysiak, *Komentarz do art. 18 ...*, s. 476.

¹⁴ W. Borysiak, *Komentarz do art. 48*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom 1. Komentarz. Art. 1-86*, Warszawa 2016, s. 1196-1197.

¹⁵ P. Sarnecki, *Komentarz do art. 48*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom III*, Warszawa 2003, s. 1.

¹⁶ Tamże, s. 2.

Konkretyzacja normy konstytucyjnej z art. 48 Konstytucji RP ma miejsce w przepisach ustawowych, w tym m.in. w przepisach ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy¹⁷. Tak jak każda inna ustawa, tak też i Kodeks rodzinny i opiekuńczy jest ustawą prawnie wiążącą dla organów władzy samorządowej. W sposób rozbudowany traktuje się w nim o prawach i obowiązkach rodziców i dzieci. Zgodnie z art. 92 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, dziecko pozostaje aż do pełnoletności pod władzą rodzicielską. Władza rodzicielska obejmuje w szczególności obowiązek i prawo rodziców do wykonywania pieczy nad osobą i majątkiem dziecka oraz do wychowania dziecka, z poszanowaniem jego godności i praw (art. 95 § 1 Kodeksu). Władza rodzicielska powinna być wykonywana tak, jak tego wymaga dobro dziecka i interes społeczny (art. 95 § 3 Kodeksu). Przy tym nie budzi wątpliwości, że – w rozumieniu wartości konstytucyjnych – to rodzice we własnym zakresie definiują, czym w konkretnych warunkach procesu decyzyjnego są dobro dziecka i interes społeczny, jak je odzwierciedlić w aktach stosowania prawa i czynnościach faktycznych. W myśl art. 96 § 1 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego rodzice obowiązani są wychowywać dziecko pozostające pod ich władzą rodzicielską i kierować nim. Obowiązani są troszczyć się o fizyczny i duchowy rozwój dziecka i przygotować je należycie do pracy dla dobra społeczeństwa odpowiednio do jego uzdolnień. Czynności te obowiązani są wykonywać z należytą starannością, tak jak tego wymaga dobro dziecka i interes społeczny. Na podstawie art. 101 § 1 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego rodzice obowiązani są sprawować z należytą starannością zarząd majątkiem dziecka pozostającego pod ich władzą rodzicielską.

Korelatem prawnie przewidzianych obowiązków rodziców w zakresie wychowywania dzieci i opieki nad nimi, są prawa dzieci do bycia

¹⁷ Dz.U. z 2020 r. poz. 1359.

wychowywanymi przez rodziców i znajdowania się pod ich opieką rodzicielską.

Zgodnie z art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe¹⁸ zadaniem systemu oświaty jest zapewnienie wspomaganie przez szkołę wychowawczej roli rodziny. Biorąc pod uwagę zasadę spójności systemu prawnego i domniemanie zgodności ustaw z Konstytucją RP, „wspomaganie przez szkołę wychowawczej roli rodziny” jest rozpatrywane przez pryzmat dyspozycji art. 48 ust. 1 Konstytucji RP, tj. rodzice mają prawo do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami. Z tym prawem rodziców i dzieci nie tylko nie mogą kolidować czynności podejmowane w ramach systemu oświaty, ale czynności podejmowane w ramach systemu oświaty przez organy samorządu terytorialnego mają być środkami, poprzez które rodzice wychowują dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami, w celu fizycznego i duchowego rozwoju dziecka, przygotowując je należycie do pracy dla dobra społeczeństwa odpowiednio do jego uzdolnień. Nie budzi konstytucyjnych zastrzeżeń zawarte w Samorządowej Karcie Praw Rodzin przypomnienie, że w przedszkolach i szkołach oraz podobnych (przywołanych wyżej) placówkach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego muszą być respektowane konstytucyjne i ustawowe prawa rodziców, w tym w szczególności co do kompetencji rady rodziców do uchwalenia programu wychowawczo-profilaktycznego oraz do wyrażania zgody na podjęcie współpracy z organizacjami pozarządowymi i wymóg każdorazowego uzyskania zgody rodzica na udział dziecka w zajęciach nieobowiązkowych. Ponadto, biorąc pod uwagę konstytucyjne prawo rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami (art. 48 Konstytucji RP), rodzice obowiązani są – w formie prawnie przewidzianej – uczestniczyć w tych procesach (w tym w aspekcie merytorycznym). W mojej opinii nie ma niezgodności

¹⁸ Dz.U. z 2020 r. poz. 910 ze zm.

konstytucyjnej w wyrażonej w Samorządowej Karcie Praw Rodzin rekomendacji, aby zapewnienie rodzicom możliwości weryfikacji zewnętrznych organizacji działających na terenie szkoły oraz materiałów używanych podczas prowadzonych przez nie zajęć nieobowiązkowych następowało na dwóch poziomach: indywidualnie i zbiorowo, poprzez radę rodziców. Nie ma konstytucyjnych przeciwwskazań, aby udostępniano informacje zawierające nie tylko nazwę, ale też program zajęć oraz profil takiej organizacji rodzicom każdego dziecka z osobna, w sposób umożliwiający zapoznanie się z treścią tych dokumentów przed zapisaniem na zajęcia. Zgodnie z obowiązującą Konstytucją RP, podobny mechanizm postępowania może mieć zastosowanie wobec wszystkich innych form działalności dydaktyczno-wychowawczej szkoły lub placówki, które wykraczają poza podstawę programową lub dotyczą zagadnień objętych podstawą programową wychowania do życia w rodzinie, w tym realizowanych w ramach grantów ze środków publicznych.

Zgodnie z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, obywatele mają prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Z kolei w myśl art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹⁹ do udostępniania informacji publicznej obowiązane są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne. Na podstawie art. 1 ust. 1 tej ustawy, każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu tej ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w tej ustawie. Przesłankę organu władzy publicznej spełniają organy samorządu terytorialnego. Nie ma zatem prawnych przeszkód, aby – zgodnie z Samorządową Kartą Praw Rodzin – samorząd prowadzący szkołę publicznie udostępniał informacje o współpracy szkół z organizacjami pozarządowymi, podając je w

¹⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1429 ze zm.

Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej gminy. W ramach takiej informacji prawnie dopuszczalne jest wskazanie m.in. nazwy organizacji, na działalność których wydał zgodę dyrektor oraz określenie, jaki jest charakter ich aktywności tak, aby na podstawie dostępnej informacji publicznej rodzice mogli podjąć racjonalną decyzję w sprawie powierzenia szkole zadań z zakresu wychowania dziecka.

Zgodnie z art. 18 Konstytucji RP, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się nie tylko pod „ochroną”, ale również „opieką” Rzeczypospolitej Polskiej. Z kolei na podstawie art. 71 Konstytucji, państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Na zasadzie art. 71 Konstytucji RP prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych mają rodziny wielodzietne. Zasada ochrony rodzin wielodzietnych jest „naturalną konsekwencją istnienia art. 18 Konstytucji RP”²⁰. Skoro bowiem na zasadzie art. 18 Konstytucji RP ochronie podlega rodzicielstwo, to tym bardziej ochronie podlegają rodziny o licznych potomstwie²¹.

Obowiązek uwzględniania dobra rodziny w swoich działaniach dotyczy m.in. organów jednostek samorządu terytorialnego²². „Opieka” państwa nad rodziną (art. 18 Konstytucji RP) oraz działanie na rzecz jej „dobra” (art. 71 Konstytucji RP) mieszczą w sobie – postulowane przez Samorządową Kartę Praw Rodzin – wspieranie rodzin wychowujących dzieci, w tym wielodzietne. W zgodzie z nimi jest również postulat wykluczenia prawnej dyskryminacji małżeństw i wychowywanych przez nie dzieci w polityce społecznej. Jest on także zgodny z wyrażonym w art. 32 ust. 2 Konstytucji RP zakazem dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z „jakiegokolwiek przyczyny”.

²⁰ W. Borysiak, *Komentarz do art. 71*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom 1. Komentarz. Art. 1-86*, Warszawa 2016, s. 1642. Podobnie P. Bucoń, *Konstytucyjne podstawy wspierania rodziny przez władze publiczne w Polsce*, «Przegląd Prawa Konstytucyjnego» 2019, nr 4, s. 120.

²¹ W. Borysiak, *Komentarz do art. 71...*, s. 1642-1643.

²² Zob. tamże, s. 1638.

Taką konstytucyjną przyczyną, ze względu na którą zakazane jest dopuszczanie się dyskryminacji (np. przy przyjmowaniu dzieci do żłobka czy przedszkola), jest np. małżeństwo czy też wychowanie przez nie dzieci.

W myśl art. 72 ust. 1 Konstytucji RP dzieci mają być chronione przed demoralizacją. W doktrynie prawa przez „demoralizację” rozumie się „wszelkie działanie antywychowawcze”²³. Przeciwdziałanie demoralizacji dzieci ma swoją konkretyzację m.in. w przepisach ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich²⁴. „Działanie antywychowawcze” jako przejaw konstytucyjnie zakazanej demoralizacji należy odczytywać w logicznym, konstytucyjnym związku z zasadą, że – w myśl art. 48 ust. 1 Konstytucji RP – to rodzice mają prawo do wychowywania dzieci zgodnie z własnym przekonaniem. A zatem, to w pierwszym rzędzie rodzice – w ramach konstytucyjnego obowiązku wychowywania dzieci – są obowiązani do badania i stwierdzania, czy dane działanie (bądź zaniechanie działania) kierowane względem ich dzieci nie wykazuje znamion „działania antywychowawczego”, tj. czy nie jest przejawem konstytucyjnie zakazanej demoralizacji, demoralizacji ściganej na zasadzie przepisów prawa karnego.

Na podstawie art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²⁵, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego obowiązany jest uchwalić roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3. tej ustawy. Razem z nimi organy jednostek samorządu terytorialnego mają prowadzić działalność w sferze realizacji zadań publicznych, o których mowa w art. 4 tej ustawy. Programy

²³ W. Borysiak, *Komentarz do art. 72*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom 1. Komentarz. Art. 1-86*, Warszawa 2016, s. 1665.

²⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 969 ze zm.

²⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 1057.

współpracy z organizacjami społecznymi, tak samo jak każde inne zadanie wykonywane publicznie, mają realizować wartości konstytucyjne, w tym w szczególności w zakresie ochrony rodziny, w tym życia rodzinnego (art. 18 Konstytucji RP), ochrony małżeństwa jako związku kobiety i mężczyzny (art. 18 Konstytucji RP), ochrony macierzyństwa i rodzicielstwa (art. 18 Konstytucji RP), prawa rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami (art. 48 Konstytucji RP), uwzględniania przez państwo w prowadzonej polityce społecznej i gospodarczej dobra rodziny (art. 71 Konstytucji RP) oraz prawa dziecka do ochrony przed demoralizacją (art. 72 Konstytucji RP). Realizacja wartości konstytucyjnych wyklucza możliwość finansowania działalności godzącej w te wartości. Finansowanie takiej działalności wypełnia znamiona deliktu konstytucyjnego w rozumieniu działania niezgodnego z Konstytucją RP²⁶.

Chociaż jest to jedynie przypomnienie obowiązków prawnych nałożonych na podmioty, do których jest skierowana Samorządowa Karta Praw Rodzin, tym niemniej jest to przypomnienie mogące mieć praktyczne znaczenie. Jest to przypomnienie, które można uzasadniać jako wyraz obserwacji stosunków prawnych i faktycznych realizowanych na poziomie wspólnot samorządowych i regionalnych, że zakresowo lokalne akty stanowienia i stosowania mogą odbiegać od wzorców konstytucyjnych, tj. że *constitution in book* nie ma pełnego odzwierciedlenia w *constitution in action*. Jest to przypomnienie wartości konstytucyjnych, które na poziomie wspólnot lokalnych i regionalnych powinny znaleźć swoją konkretyzację w postaci prowadzonej *ex ante* i *ex post* ocenie skutków regulacji (OSR). Z punktu widzenia prawidłowej legislacji, jest ona niezbędna. Nie ma przy tym znaczenia, czy obowiązek

²⁶ W odróżnieniu od wąsko rozumianego deliktu konstytucyjnego jako naruszenia Konstytucji RP lub ustawy, w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie urzędowania przez konstytucyjnie wskazany podmiot (art. 198 Konstytucji RP). Szeroko na ten temat zob. J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie polskim okresu transformacji ustrojowej*, Toruń 2004.

prawidłowej miejscowej legislacji ma swoje umocowanie w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”²⁷ czy też prawidłowa legislacja miejscowa jest składową wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasady państwa prawnego²⁸. Konstytucyjność tworzonego prawa, jego racjonalność, są wymogiem konstytucyjnym. Prawa nieracjonalnego nie można uznać za zgodne z Konstytucją RP²⁹. Względ na konstytucyjność przygotowywanego aktu prawa miejscowego wymaga przeprowadzenia oceny skutków regulacji m.in. co do jego wpływu na sytuację rodzin oraz na zakres ich praw, w tym praw rodziców i praw dzieci.

W Samorządowej Karcie Praw Rodzin akcentuje się znaczenie edukacji prokonstytucyjnej jako warunku sprzyjającego realizacji wartości konstytucyjnych, ich odzwierciedlenia w lokalnych aktach stanowienia i stosowania prawa. Zagadnienie stosowania przepisów konstytucyjnych, w tym odnoszących się do wartości konstytucyjnych wyrażonych w rozdziale II Konstytucji RP, to jedno z bardziej problematycznych w praktyce, a zarazem ważniejszych zagadnień konstytucyjnych, podnoszonych w doktrynie prawa konstytucyjnego. W doktrynie prawa konstytucyjnego dostrzega się problematyczność w stosowaniu przepisów Konstytucji RP, w ich przełożeniu na konwencjonalną działalność organów władzy publicznej. Dostrzega się, że, podobnie jak w okresie PRL, Konstytucja RP obowiązuje, ale nie w pełnym zakresie i nie z całą intensywnością podlega stosowaniu. Przy tym problem dotyczy głównie wyrażonych w niej wartości, przede

²⁷ Tj. Dz. U. z 2016 r. poz. 283.

²⁸ Na temat wątpliwości, czy rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” ma zastosowanie wobec lokalnych organów prawotwórczych zob. np. M. Błachut, W. Gromski, *Projekt aktu prawa miejscowego*, [w:] M. Błachut, W. Gromski, J. Kaczor, *Technika prawodawcza*, Warszawa 2008, s. 183 i nast.; D. Dąbek, *Procedura stanowienia aktów prawa miejscowego*, [w:] A. Malinowski (red.), *Zarys metodyki pracy legislatora. Ustawy. Akty wykonawcze. Prawo miejscowe*, Warszawa 2009, s. 222 i nast.

²⁹ J. Zaleśny, *Zasady prawidłowej legislacji*, „Studia Politologiczne” 2009, vol. 13, s. 13 i nast., <http://www.studiapolitologiczne.pl/Zasady-prawidlowej-legislacji,117589,0,1.html> (6.10.2020).

wszystkim w rozdziałach I i II. Gwoli przykładu, o aktualności problemu stosowania przepisów konstytucyjnych świadczy fakt, że właśnie temu motywowi jest poświęcony jeden z dwóch tematów sesji drugiej tegorocznego LXXII Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego (pt.: *Zagadnienia prawa podstawowych*): *Stosowanie a przestrzeganie przepisów II rozdziału Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. – ujęcie horyzontalne*.

Samorząd terytorialny nie jest autonomiczny ani w stosunku do prawa Konstytucji RP ani też prawa ustawowego. Jest nimi związany, co wymaga znajomości i zrozumienia tych regulacji konstytucyjnych i ustawowych, które mają wobec niego zastosowanie. W tym kontekście wypełniają standard zgodności z Konstytucją RP przekonania zawarte w Samorządowej Karcie Praw Rodzin, że działanie organów samorządu terytorialnego jest uzależnione nie tylko od obowiązujących norm prawnych, ale także od przygotowania i wiedzy urzędników. Każdy z nich powinien być nośnikiem i strażnikiem wartości konstytucyjnych. Aby tak było, aby wartości konstytucyjne znajdowały swoje odzwierciedlenie w samorządowych aktach stanowienia i stosowania prawa, niezbędna jest ich znajomość wśród pracowników samorządowych. Może to wymagać – postulowanego w Samorządowej Karcie Praw Rodzin – przeszkolenia pracowników samorządowych, w tym odpowiedzialnych za obszar pomocy społecznej na okoliczność autonomii i prawnej tożsamości rodziny, praw rodziców oraz dobra dziecka.

Przypomnienie w Samorządowej Karcie Praw Rodzin tych wartości konstytucyjnych, które w sposób szczególny odnoszą się do realizacji wolności i praw obywatelskich na poziomie gminy, powiatu i samorządowego województwa należy traktować jako działalność na rzecz wzmocnienia szczególnego miejsca Konstytucji RP w krajowym porządku prawnym, jako aktu normatywnego, wyznaczającego wzorce obligatoryjnego zachowania, aktu o nadrzędnej pozycji względem

wszystkich innych aktów stanowienia i stosowania prawa. Należy traktować jako *sui generis* formę „uterenowienia” przepisów Konstytucji RP, działanie na rzecz realizacji zawartych w niej wzorców zachowania, tj. przełożenia wartości konstytucyjnych na lokalne i regionalne akty stanowienia i stosowania prawa.

Konstytucja nie jest jedynie deklaracją programową, deklaracją intencji, ale jest aktem normatywnym, a przez to aktem prawnie wiążącym dla wszystkich uczestników stosunków prawnych. Jak zaznacza E. Łętowska, „nie wystarczy jednak tylko wpisać do konstytucji pewne prawa czy wolności i nadać im określenie »podstawowe«. (...) Samo wpisanie czegokolwiek gdziekolwiek, nawet najbardziej uroczyste, najpiękniej wyrażone, najstaranniej sformułowane – nie wystarczy, aby coś zmieniło się w rzeczywistości, aby zadeklarowane – stało się realne”³⁰. W praktyce ustrojowej muszą funkcjonować mechanizmy przetwarzania wartości konstytucyjnych w akty stanowienia i stosowania prawa. Takie mechanizmy odzwierciedlania wartości konstytucyjnych w aktach stanowienia i stosowania prawa zostały wyrażone w Samorządowej Karcie Praw Rodzin. Nie ma bowiem wątpliwości, że Konstytucja RP jest aktem obowiązującym nie tylko organy władzy państwowej, ale także (m.in.) organy władzy samorządowej. Jest aktem normatywnym nadrzędnym nie tylko dla Sejmu, Senatu, Prezydenta RP, czy Rady Ministrów, ale również dla każdego wójta, każdej rady gminy, każdego starosty, każdego zarządu powiatu, każdej rady powiatu, każdego marszałka województwa, każdego zarządu województwa czy każdego sejmiku województwa. Innymi słowy, jest aktem nadrzędnym dla każdego, bez wyjątku, uczestnika stosunków prawnych i jest bez znaczenia, w jakiej strukturze organizacyjnej dany podmiot funkcjonuje. Każdy organ władzy samorządowej, w każdym swoim działaniu (tak polegającym na

³⁰ E. Łętowska, *Po co ludziom konstytucja*, Warszawa 1995, s. 27-28.

stanowieniu przepisów prawa, jak i na ich stosowaniu) jest związany przepisami Konstytucji RP, w tym przepisami zawartymi w jej dwóch pierwszych rozdziałach, w tym – tymi przepisami, które zostały bezpośrednio i pośrednio przywołane w Samorządowej Karcie Praw Rodzin.

Konkluzja

1. Uchwalenie przez radę gminy (odpowiednio radę powiatu, sejmik województwa) Samorządowej Karty Praw Rodzin mieści się w zakresie kompetencji rady gminy (odpowiednio rady powiatu, sejmiku województwa). Może być realizowane w formie uchwały rady gminy (odpowiednio rady powiatu, sejmiku województwa) jako – w tym przypadku – aktu programowego, tzn. wyrażającego intencje rady gminy (odpowiednio rady powiatu, sejmiku województwa) w zakresie będącym przedmiotem regulacji objętej przez Kartę.
2. Zawartość Samorządowej Karty Praw Rodzin bezpośrednio dotyczy wartości konstytucyjnych i jest zgodna z systemem aksjologicznym Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.
3. Samorządowa Karta Praw Rodzin może być pojmowana jako forma *sui generis* „uterenowienia” przepisów Konstytucji RP, realizacji zawartych w niej wzorców powinnego zachowania, tj. przełożenia wartości konstytucyjnych na lokalne akty stanowienia i stosowania prawa. Postulat promieniowania wartości konstytucyjnych na wszystkie akty stanowienia i stosowania prawa (a zatem także na akty samorządowe) jest trwale obecny w światowym konstytucjonalizmie, którego polski konstytucjonalizm jest integralną i nierozzerwalną częścią.

dr hab. Jacek Zaleśny
Uniwersytet Warszawski
(opinia wyraża pogląd jej Autora)