

1. Czy SKPR jest zgodna z Konstytucją RP z 1997 r.
2. Czy jednostki samorządu terytorialnego posiadają kompetencje do przyjęcia Samorządowej Karty Praw Rodzin?

I.Ogólne założenia aksjologii rodziny w Konstytucji RP

1. U podstaw konstytucyjnej regulacji instytucji rodziny leży przekonanie o szczególnej roli tej wspólnoty w życiu człowieka i społeczeństwa. Rodzina jest tym rodzajem wspólnoty, którego nie da się zastąpić, gdyż jest to naturalne środowisko dla człowieka umożliwiające mu prawidłowy rozwój i zaspokajające podstawowe potrzeby¹. Postrzegamy ją nie tylko z punktu widzenia indywidualnej sytuacji ludzi, ale spełnia ona również ważną rolę w kształtowaniu ładu społecznego i porządku prawnego. T. Smoczyński podkreśla stanowczo, że *...”Rodzina, więzi rodzinne i leżące u jej podstaw założenie trwałości są wartościami samoistnymi , a jednocześnie funkcjonującymi i zespolonymi z całym systemem wartości moralnych z obszaru życia zbiorowego (np. równość, sprawiedliwość, solidarność) i indywidualnego (np. miłość, wolność indywidualna, godność ludzka, życzliwość itd.). Rodzina jest więc wartością globalną, syntetyzującą, na którą składają się wartości szczegółowe, proste. O ogromnej doniosłości rodziny, jako podstawowego elementu struktury społecznej i niezastąpionej roli w wychowaniu dziecka są przekonani w zasadzie wszyscy, niezależnie od przekonań filozoficznych i opcji politycznych”*². Ten cytat w zwięzły sposób wskazuje aksjologiczne źródła uregulowania pozycji rodziny przyjętej w Konstytucji RP z 1997 r. Jednocześnie konfrontacja powyższych założeń z rzeczywistością współczesnej Europy, w tym stanowiskiem wyrażanym przez instytucje Unii Europejskiej, a także coraz aktywniejsze środowiska genderowe w Polsce wskazuje, że koncepcja konstytucyjna rodziny oparta jest na modelu, który także w Polsce jest coraz bardziej zagrożony w swojej istocie. Tym bardziej trzeba jednoznacznie stwierdzić, że model rodziny wprowadzony do ustawy zasadniczej w 1997 r. czerpie z aksjologii tworzącej cywilizację zachodnią i wywodzonej z chrześcijaństwa. Wyraźnie wynika to z treści Wstępu do Konstytucji, który odwołuje się do kultury zakorzenionej w chrześcijańskim dziedzictwie Narodu i ogólnoludzkich wartościach traktując je nie

¹ Por. na ten temat T. Smoczyński, Rodzina i prawo rodzinne, PiP 1997, nr. s. 185.

² Tamże, s. 185 i powołana tam literatura.

tylko jako wzorce, które historycznie ukształtowały Naród Polski, ale także formujące współczesną tożsamość Polaków³. Wstęp odwołuje się także do znaczenia jedności wierzących i niewierzących, których łączyć powinny najbardziej uniwersalne wartości „*prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna*”⁴. Przedstawiona wyżej ogólna charakterystyka aksjologii przyjętej we Wstępie oznacza jednocześnie, że polska Konstytucja uznaje prawo naturalne jako źródło regulacji instytucji małżeństwa i rodziny. Ustrojodawca nie poszedł wzorem państw Europy Zachodniej, które prawo naturalne odrzuciły zastępując je utylitaryzmem prawnym, co ostatecznie prowadzi do odrzucenia istoty rodziny⁵.

2. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. stosunkowo obszernie reguluje sytuację prawną rodziny. Podobnie w konstytucjach wielu innych krajów europejskich pozycja ustrojowa rodziny i zagadnienia z nią powiązane są przedmiotem regulacji. W polskiej ustawie zasadniczej zostały unormowane najbardziej istotne cechy tej podstawowej wspólnoty społecznej. Dowodzi to jednoznacznie, jak duże znaczenie ustrojodawca polski przywiązuje do tematyki rodzinnej, a także należy podkreślić, że mają one swój rodowód w Konstytucji Marcowej z 1921 r.⁶. Wprawdzie regulacja dotycząca rodziny była bardzo ogólna i dotyczyła jedynie zobowiązania rodziców do wychowania dzieci w duchu obywatelskim (art. 94) oraz zapewnienia opieki państwa dla dzieci, których rodzice swoich obowiązków nie wypełniali lub też były one wychowawczo zaniedbane (art. 103) niemniej zapoczątkowała utrwalenie się tendencji do konstytucjonalizacji statusu rodziny w Polsce. Charakterystyczne dla wskazanych postanowień jest usytuowanie państwa w roli podmiotu, który wykonuje działania w zastępstwie zobowiązanych rodziców. Trudno byłoby przyjąć, że mamy w tym przypadku do czynienia z założoną konstytucyjną zasadą autonomii rodziny, ponieważ tego rodzaju konstrukcja pojawia się dopiero po II wojnie światowej. W konstytucjonalizmie dwudziestolecia międzywojennego nie była ona zasadniczo obecna, co w sposób niewątpliwy wynikało ze sposobu ukształtowania funkcji państwa. Współcześnie sytuacja jest całkowicie odmienna i państwo bierze na siebie obowiązek podejmowania działań ochronnych wobec rodziny.

³ L. Garlicki, M. Derlatka, Komentarz do wstępu, (w:) L. Garlicki, M. Zubik (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. I, wyd. 2, Warszawa 2016, s. 26 i n.

⁴ Tamże, s. 26 i n.

⁵ Por. W. Roszkowski, Roztrzaskane lustro. Upadek cywilizacji zachodniej, Kraków 2019, s. 504 i n.

⁶ Konstytucja z 1935 r. nie zawierała postanowień dotyczących rodziny. L. Garlicki wyraża pogląd, że w Konstytucji marcowej również brak było unormowania dotyczącego rodziny, co formalnie rzecz ujmując należy uznać ponieważ pojęcie to nie jest w niej użyte. Niemniej jednak, moim zdaniem patrząc na zagadnienie z nieco szerszej perspektywy cytowany art. 103 stanowi swoistą namiastkę współczesnej regulacji zobowiązań państwa w sytuacji niewydolności rodzicielskiej wobec dzieci. Por. L. Garlicki, Komentarz do art. 71, (w:) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, (red.) L. Garlicki, M. Zubik, t. II, wyd. 2, Warszawa 2016, s. 766.

3. W Konstytucji RP postanowienia dotyczące rodziny znajdują się we Wstępie oraz w rozdziałach I i II. Z punktu widzenia ściśle normatywnego ich charakterystyka jest odmienna, gdyż wskazane części ustawy zasadniczej mają swoją specyfikę wyrażającą się w zróżnicowanym sposobie wyrażenia treści. W omawianym przypadku nie ma to jednakże znaczenia, gdyż tekst Wstępu także posługuje się normą prawną, aby wyrazić akceptację dla wspólnot tworzonych przez obywateli. Podobnie, jak postanowienia wspomnianych rozdziałów. Ustanowiony w Preambule obowiązek ochrony rodziny wynika z interpretacji pojęcia wspólnoty, bowiem tekst brzmi następująco: *...” ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot.”* Rodzina jest podstawową wspólnotą i do niej również odnosi się zasada pomocniczości, której stosowanie ma służyć wzmocnieniu praw rodziny. Ten bardzo ogólnie ujęty nakaz tylko pozornie może wydawać się mało istotny, natomiast w rzeczywistości wyraża bardzo ważne założenie dla stosunków pomiędzy państwem a rodziną. Polega ono na wyznaczeniu elastycznej granicy dla działań podejmowanych przez władzę wobec rodziny kształtując w ten sposób jej autonomię. Jednakże pogląd, że państwo ma jedynie rodzinę wspomagać w sytuacji, gdy ta nie jest zdolna podolać pojawiającym się trudnościom, nie został zaakceptowany pomimo to, że został wyrażony w jednym z wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Zgodna co do ogólnego ujęcia, interpretacja wszystkich postanowień dotyczących rodziny, zakłada obowiązek podejmowania nie tyle działań zapobiegawczych, ile aktywnej polityki wspomagającej rodzinę.

Konstytucyjna regulacja pozycji rodziny jest relatywnie rozbudowana, jeśli brać pod uwagę nie tylko to pojęcie w jego ścisłym rozumieniu, ale także powiązane z nim takie, jak: rodzice i dzieci. W celu uzyskania pełnego zakresu regulacji konstytucyjnej, analizie trzeba poddać, art. 18, art. 47, art. 48, art. 53 ust. 3, art. 71 ust. 1 i art. 72 ust. 1 i 2 oraz postanowienia Wstępu do ustawy zasadniczej. Ogólnie charakteryzując, wymienione postanowienia dotyczą istoty małżeństwa, ochrony życia rodzinnego i prywatności w życiu rodzinnym, prawa rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem oraz ochrony praw dziecka. Jednocześnie należy uwzględnić, zwłaszcza w praktyce stosowania Konstytucji, wpływ innych jej postanowień na przyjmowaną interpretację pozycji rodziny i obowiązków, które państwo powinno wobec niej realizować. Kwestie te jednak, ze względu na swoją tematyczną rozległość i szczegółowość nie mieszczą się w niniejszym opracowaniu. Przyjęta w Konstytucji regulacja obejmuje najważniejsze aspekty funkcjonowania rodziny. Są one ogólnie ujęte, gdyż taki sposób formułowania norm ustawy zasadniczej jest typowy.

W konsekwencji oznacza to, że istotne znaczenie ma orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów powszechnych i administracyjnych, które nadaje ostateczny sposób rozumienia treściom odczytywanym z tekstu postanowień ustawy zasadniczej. Przede wszystkim dotyczy to takich zagadnień, jak pomoc materialna udzielana rodzinie.

4. Przedstawione wyżej postanowienia Konstytucji dają aksjologiczną podstawę, w oparciu o którą wyinterpretowane zostały pewne konkretne ustalenia tworzące zespół cech charakterystycznych dla uregulowania pozycji ustrojowej polskiej rodziny. W ten sposób Konstytucja realizuje swoje fundamentalne funkcje, a mianowicie: regulacyjną, ochronną i wychowawczą⁷.

Wymienione wyżej przepisy Konstytucji RP regulujące status rodziny mają zróżnicowany charakter. W pierwszej kolejności wskazać trzeba na art. 18, który klasyfikuje się jako normę stanowiącą deklarację aksjologiczną (zasada ustrojowa) oraz jednocześnie normę programową⁸, z której wynika nakaz realizacji programu ochrony rodziny poprzez podejmowanie określonej polityki wsparcia. Należy bardzo mocno podkreślić znaczenie art. 18, gdyż ustanawia on zasadę ochrony tych wartości, które zostały w nim wymienione, a mianowicie małżeństwa będącego związkiem kobiety i mężczyzny, rodziny, macierzyństwa i rodzicielstwa. Art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze i art. 72 ust. 1 zdanie pierwsze, nie mają statusu zasady ustrojowej, ale mimo pełnią bardzo ważną rolę ustrojową. Zobowiązują państwo, by w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględniło dobro rodziny oraz zapewniało ochronę praw dziecka.

Pozostałe, tj. art. 47, 48 ust. 1 i 53 ust. 3 oraz art. 71 ust. 1 zdanie drugie, art. 72 ust. 1 zdanie drugie i art. 72 ust. 2 zostały unormowane jako prawa podmiotowe. Różnica istniejąca pomiędzy tymi dwoma typami norm ma zasadnicze znaczenie, gdyż w przypadku norm programowych władza publiczna jest zobowiązana do przyjęcia konkretnych i szczegółowych celów, metod i środków postępowania, które mają realizować konstytucyjnie wskazany cel, którym jak w przypadku art. 18, jest ochrona małżeństwa i rodziny oraz macierzyństwa i rodzicielstwa. Natomiast zgodnie z art. 71 ust. 1 zd. pierwsze, państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej jest zobowiązane uwzględnić dobro rodziny, a art. 72 ust. 1 zd. pierwsze obliguje państwo do ochrony praw dziecka. Krótko rzecz podsumowując art. 18, 71 ust. 1 zd. pierwsze i art. 72 ust. 2 zd. pierwsze ustanawiają obowiązek władzy publicznej realizacji programu, który ma chronić rodzinę. Trzeba jednakże uzupełnić powyższy wniosek wskazując, że art. 18, pozwala na wyodrębnienie także prawa podmiotowego, które

⁷ Por. podobnie B. Banaszak, Prawo konstytucyjne 8 wydanie, Warszawa 2017, s. 60-63.

⁸ L. Garlicki, Komentarz do art. 18..., s. 492

polega na uznaniu prawa do zawarcia związku małżeńskiego⁹. Uregulowanie małżeństwa nadaje mu charakter instytucji prawnej o określonej i wiążącej treści, czego konsekwencją jest zobowiązanie państwa do podjęcia działań, które umożliwiają jego trwałe umocowanie w polskim systemie prawnym¹⁰. Art. 18 jednoznacznie nadaje małżeństwu charakter heteroseksualny, a B. Banaszak twierdzi również, że przyjęty sposób unormowania pośrednio wprowadza zasadę monogamiczności¹¹. Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie stwierdził, że nałożony na państwo obowiązek ochrony rodziny musi uwzględniać wizję rodziny jako trwałego związku mężczyzny i kobiety nakierowanego na macierzyństwo i odpowiedzialne rodzicielstwo¹². W literaturze prawa konstytucyjnego uznaje się, że szczególnie ważną cechą rodziny są „ściśle i trwałe relacje łączące jej członków”¹³, a naturalną jej podstawę stanowi małżeństwo¹⁴, aczkolwiek nie jest ono *conditio sine qua non* istnienia rodziny¹⁵. Konstytucja uznaje także pojęcie rodziny niepełnej, o czym przesądza art. 71 ust. 1, zdanie drugie, ale dotyczy to tylko pewnych sytuacji, jak na przykład przypadku samotnej matki. Natomiast przymiotu rodziny nie należałoby przyznać małżeństwu bezdzietnemu i z pomocy państwa będzie ono korzystać na zasadach wynikających ze statusu prawnego tej instytucji¹⁶.

Cele i zadania, które państwo jest zobowiązane realizować na podstawie art. 18 i art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze oraz art. 72 ust. 1 zdanie pierwsze, winny być realizowane zawsze z uwzględnieniem cech, które Konstytucja ustanowiła dla rodziny.

Trzeba także stwierdzić, że każda norma programowa wywołuje skutek zobowiązujący, który ma podstawę zarówno w samej swej treści, jak i w art. 8 Konstytucji, który stanowi, że Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej. Władze publiczne są zobowiązane do realizacji ustaleń przyjętych dla rodziny. Jest to bardzo ważna konstatacja, gdyż wspólnotę, którą rodzina stanowi nadaje wymiar podmiotu chronionego środkami publicznymi. Regulacja ta pozostaje w ścisłym związku z ustanowionym we Wstępie do Konstytucji obowiązkiem władz umacniania uprawnień obywateli i ich wspólnot. Państwo jest zobowiązane

⁹ Tamże.

¹⁰ Tamże i powołana tam literatura.

¹¹ B. Banaszak, Komentarz do art. 18, (w:) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 118.

¹² Wyrok TK z 12.04.2011, SK 62/08.

¹³ M. Dobrowolski, Status prawny rodziny w świetle nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Przegląd Sejmowy 1999, nr 4, s. 24

¹⁴ Tamże.

¹⁵ L. Garlicki, Komentarz do art. 18..., s. 500-501; stanowisko przeciwne reprezentuje A. Mączyński, Konstytucyjne podstawy prawa rodzinnego, (w:) Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla, A. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel, (red.), Warszawa 2012, s. 769.

¹⁶ A. Łabno, Konstytucyjny obowiązek ochrony rodziny w Rzeczypospolitej, (w:) O potrzebie nowego Kodeksu Rodzinnego i jego podstawach aksjologicznych. W 30. rocznicę uchwalenia Konwencji o prawach dziecka, S.L. Stadni-czeńko, M. Michalak (red.), Toruń 2019, s. 226.

podejmować działania, których celem jest ochrona rodziny, a ich ukierunkowanie jest wynikiem interpretacji postanowień Konstytucji. Trzeba zaznaczyć, że Konstytucja jako akt nadrzędny, z którym cały system prawny winien być zgodny, przyjmując postanowienia chroniące rodzinę, nakłada obowiązek ustalenia i uszczegółowienia programu, który staje się zobowiązaniem dla wszystkich władz publicznych. Aksjologia rodziny zawarta w postanowieniach art. 18 oraz art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze i art. 72 ust. 1 zdanie pierwsze także wyznacza granice swobodnego działania władzy publicznej ukierunkowując cele i zadania programu ochrony rodziny i dziecka. Wiąże ona państwo bezpośrednio i wymusza podejmowanie takich działań, które umożliwiają jej realizację.

Wymienione wcześniej postanowienia art. 47, art. 48 ust. 1 i art. 53 ust. 1 tworzą prawa podmiotowe, czyli uprawnienia, których treść wynika z przepisu Konstytucji i jednocześnie ustanawiają zobowiązanie władzy publicznej do podjęcia takich działań, które je urealniają. Władza publiczna jest adresatem praw i wolności jednostki, a więc na niej spoczywa obowiązek tworzenia warunków, które pozwalają jednostce z nich korzystać. Warunki, które władza ma obowiązek stworzyć i działać na rzecz ich ochrony, mają bardzo zróżnicowany charakter i różny też jest ich zakres przedmiotowy. W każdym przypadku warunki te są zindywidualizowane stosownie do specyfiki treści poszczególnych uprawnień, ale swoistym łącznikiem jest ochrona rodziny, dla której usytuowania w polskim systemie prawnym najistotniejsze jest postanowienie art. 18, które w sposób podstawowy ukierunkowuje zobowiązania państwa w tej dziedzinie.

II. Postulaty Samorządowej Karty Praw Rodzin a konstytucyjny status ustrojowy rodziny

1. Samorządowa Karta Praw Rodzin opracowana i przyjęta przez grupę organizacji społecznych jest dokumentem, który ma stanowić swoisty poradnik dla władz samorządowych w zakresie podejmowania przez nie działalności na rzecz realizacji funkcji ochrony rodziny i małżeństwa gwarantowanej w Konstytucji RP z 1997 r. Przyjęty sposób redakcji tekstu SKPR, a więc strona formalna dokumentu, jest oparta o regulację konstytucyjną dotyczącą unormowań poświęconych rodzinie. Jednak przede wszystkim Karta bezpośrednio czerpie z postanowień Konstytucji RP poświęconych ochronie rodziny¹⁷.

¹⁷ Karta składa się z dwóch części. Pierwszą część można byłoby określić jako wprowadzającą. Zawiera ona podstawowe zagadnienia dotyczące najogólniej rzecz ujmując rodziny i jej potrzeb we współczesnej Polsce. Zagadnienia te zostały rozwinięte w formie ogólnego programu w części szczegółowej, która adresowana jest do osobno do gminy, powiatu i województwa. Program proponowany w Karcie jest jednakowy dla wszystkich szczebli samorządu i dlatego też cytowany jest tylko dokument dotyczący samorządu gminy.

W części wprowadzającej dokument SKPR przedstawione zostało 5 zagadnień, które mają stanowić podstawę Karty. Są one następujące:

- 1/. Prawa rodziców i dobro dziecka w szkole oraz przedszkolu.
- 2/. Prawa rodzin w polityce społecznej gminy.
- 3/. Promocja dobrych praktyk dotyczących praw rodzin w biznesie.
- 4/. Monitorowanie i egzekwowanie praw rodzin.
- 5/. Tworzenie prawa przyjaznego rodzinie.

Wymienione mają służyć wykonaniu programu ochrony rodzin, którego obowiązek realizacji jest w sposób bezpośredni uregulowany w art. 18 Konstytucji i następnie konkretyzowany w kolejnych przepisach Konstytucji regulujących status rodziny.

Charakter normatywny tego postanowienia ustawy zasadniczej wymaga podejmowania konkretnych działań, które mają prowadzić do realizacji celu, jakim jest ochrona rodziny ukształtowanej w granicach przewidzianych Konstytucją. Oznacza to, że zobowiązany podmiot, czyli tzw. adresat winien podejmować takie działania, które umożliwiają ochronę rodziny. Druga konsekwencja, która wynika z art. 18 to określenie treści składających się materialnie na ochronę rodziny, czyli inaczej mówiąc zobowiązanie do przyjęcia konkretnego i szczegółowego programu. Specyfika normy programowej, której treść ustalamy przy pomocy wykładni art. 18 polega na tym, że podmiot zobowiązany do ochrony winien podejmować działania, czyli ustalać treść programu ochrony i sposoby jego wykonywania w granicach przewidzianych konstytucją. Wynika z tego twierdzenia to, że jest związany celem, czyli ochroną rodziny, oraz jest zobowiązany podejmować takie działania, które nie tylko nie wykraczają poza granice wyznaczone konstytucją, ale jednocześnie powinien wykonywać działania, które wykonują postanowienia ustawy zasadniczej.

2. Formalny zakres zobowiązań ustanowionych w art. 18 i art. 71 ust. 1 wyznaczony winien być w łącznej interpretacji z tym postanowieniem Wstępu do Konstytucji, który jako jedną z zasad ustrojowych, uznaje pomocniczość. Zasada pomocniczości wyznacza ustrojową granicę zobowiązania podmiotów publicznych do podejmowania działań ochronnych i opiekuńczych wobec rodziny. Ogólnie ujęta treść art. 18 ustanawiającego program ochrony rodziny jest uszczegółowiona w art. 47, art. 48, art. 53, art. 71 i art. 72 ust. 1. Oznacza to, że ustrojodawca ukierunkował program ochrony rodziny poprzez skonkretyzowaną regulację dotyczącą najważniejszych praw służących rodzinie i wymienionych w powyższych postanowieniach ustawy zasadniczej. Każdy program realizowany przez władze publiczne musi więc obejmować, czyli wykonywać to, co jest unormowane w wymienionych wyżej konkretnych postanowieniach Konstytucji.

Podsumowując, należy stwierdzić, że przyjęte w Karcie 5 ogólnych zagadnień programowych określających przedmiot ochrony rodziny, ściśle mieści się w zakresie spraw dotyczących rodziny unormowanych w Konstytucji i jako takie może być przedmiotem działań ochronnych podejmowanych przez władze publiczne na podstawie art. 18 w związku z zasadą pomocniczości obowiązującą na podstawie Wstępu do ustawy zasadniczej. Władze publiczne realizują swoje zobowiązania do ochrony rodziny mając prawo do samodzielnej i niezależnej oceny sytuacji rodzin wykorzystując do tego założenia aksjologiczne przyjęte w Konstytucji RP.

3. Zagadnienia programowe zawarte w SKPR można byłoby zestawić w trzech grupach. W pierwszej grupie (grupa I - pkt. 3.1.), przyjmując kryterium podmiotowo-przedmiotowe, można byłoby ująć Zagadnienia 1 i 2 obejmujące prawa rodziców, które powinni mieć zagwarantowane wobec swoich dzieci w związku z ich obecnością w szkole oraz w przedszkolu, a także prawa rodzin, które powinny być gwarantowane w polityce społecznej gminy. Drugą grupę (grupa II - pkt. 3.2.) stanowiłaby promocja dobrych praktyk dotyczących praw rodzinnych w biznesie. Natomiast w trzeciej (grupa III - pkt. 3.3.) należałoby pomieścić zagadnienia obejmujące monitorowanie i egzekwowanie praw rodzin i tworzenie prawa przyjaznego rodzinom.

3. 1. W odniesieniu do konkretnych zagadnień przyjętych w grupie I-szej należy wyjaśnić, czy ich ujęcie spełnia wymagania wynikające z zasady pomocniczości oraz, czy mogą one służyć realizacji obowiązku ochrony rodziny przez władze publiczne. Zasada pomocniczości zakłada, że władza publiczna podejmuje działania w sytuacji, gdy jednostka nie jest w stanie sama sprostać zadaniom, lub też wówczas, gdy pomoc władzy wpłynie na poprawę sytuacji jednostki. W żadnym jednak przypadku nie może polegać na zastąpieniu rodziny w wykonywaniu jej obowiązków. Należy uznać za prawidłową realizację obowiązków władzy publicznej, podejmowanie nie tylko działań o charakterze interwencyjnym, ale również aktywne kształtowanie polityki w dziedzinie ochrony rodziny tak, jak to przewiduje art. 18. Zadania i funkcje państwa wynikające z art. 18 mogą i powinny obejmować [...]”działania w sferze społecznej i gospodarczej, prowadzenie przez [nie] polityki społecznej i go-

spodarczej wspierającej funkcjonowanie małżeństwa i rodziny oraz umacniającej więzi łączące małżonków i rodzinę”¹⁸. Należy zwrócić uwagę, że mamy tu do czynienia z interpretacją potwierdzającą obowiązek podejmowania przez państwo działań ustalających program, w którym będzie ustalało cele i zadania władzy publicznej wypełniającej w ten sposób nałożone na nią zobowiązanie do ochrony i opieki nad rodziną. Jednocześnie program ten musi być zgodny z przyjętą w Konstytucji aksjologią rodziny¹⁹.

Na podstawie art. 18 program podejmowany przez władze publiczne jest realizowany w dwóch formach, a mianowicie jako ochrona, lub jako opieka. W pierwszym przypadku chodzi o to, aby wartości wymienione w art. 18 nie doznały uszczerbku poprzez działania zewnętrzne, na przykład podejmowane w sferze moralnej, społecznej, gospodarczej, obyczajowej, czy religijnej zarówno w dziedzinie stanowienia, jak i stosowania prawa²⁰. Natomiast opieka rozumiana jest jako kategoria działań władzy publicznej, przede wszystkim w dziedzinie materialnej lub socjalnej²¹.

Władza publiczna zobowiązana jest podejmować działania wobec małżeństwa i rodziny, które wypełniają warunki przewidziane w art. 18, a więc obowiązki te odnoszą się do każdego małżeństwa jako związku kobiety i mężczyzny oraz każdej rodziny na terytorium Rzeczypospolitej. Kryterium stosowane dla ustalenia zarówno pojęcia małżeństwa, jak i rodziny wynika z treści art. 18, a więc podmiotem działania jest heteronomiczne małżeństwo oraz rodzina rozumiana zgodnie z art. 18. W związku z tym stosunki małżeńskie oraz rodzinne, dla których podstawą powstania było prawo obce, muszą być postrzegane w świetle unormowań polskich. W konsekwencji obowiązki państwa mogą odnosić się tylko do takiego małżeństwa i takiej rodziny, które wypełniają postanowienia art. 18²².

Odnosnie interpretacji pojęcia rodziny należy jednak zwrócić uwagę, że aczkolwiek Konstytucja nie zawiera żadnej jej definicji, to jednak zostało wypracowane pewne modelowe ujęcie i ono stanowi wzorzec, który ma zastosowanie do ustalenia podmiotowego zakresu obowiązków ochronnych władzy publicznej. W doktrynie prawa konstytucyjnego wypracowane zostało pojęcie rodziny wielopokoleniowej, dla której opisu decydujące znaczenie ma usta-

¹⁸ B. Banaszak, Komentarz do art. 18..., s.121-122; Analogiczny pogląd wyraża W. Borysiak, Komentarz do art. 18, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.)Konstytucja. Komentarz, t. 1, Warszawa 2016, s. 478 i n. Należy jednak wskazać, że nieliczni autorzy wyrażają wątpliwość, czy w tej materii regulacja zawarta w art. 18 jest wystarczająco jednoznaczna. W. Borysiak, tamże.

¹⁹ L. Garlicki, Komentarz do art. 18..., s. 490-491.

²⁰ Tamże, s. 504-505.

²¹ Tamże, s. 505.

²² W. Borysiak, Komentarz do art. 18..., s. 478.

lenie więzi pokrewieństwa lub powinowactwa i istnienia faktycznie ścisłych i trwałych relacji²³. W konsekwencji pojęcie rodziny obejmuje również sytuacje, gdy rodzice nie są związani węzłem małżeńskim, jednak wspólnie wychowują dzieci, w szczególności własne. Natomiast zdecydowanie przeważa przekonanie, że warunkiem istnienia rodziny są dzieci. U podstaw konstytucyjnej regulacji małżeństwa i rodziny znajduje się bowiem cel prokreatywny. W konsekwencji obie wskazane wyżej formy rodziny są podmiotem obowiązku ochronnego państwa.

Przedstawione wymagania podmiotowe dotyczące obowiązku ochrony małżeństwa i rodziny wypracowane w procesie stosowania Konstytucji, są w pełnym zakresie zgodne z treścią art. 18. W konsekwencji można wymienić następujące podmioty, wobec których uznaje się przymiot rodziny i w związku z tym przyznaje się im ochronę na podstawie art. 18 w powiązaniu z art. 71 ust. 1 Konstytucji:

- 1/. małżonkowie i ich wspólne dzieci;
- 2/. matki samotnie wychowujące dziecko lub dzieci, jeśli wcześniej pozostawał w związku małżeńskim lub trwałym konkubinacie²⁴;
- 3/. ojcowie samotnie wychowujący dziecko lub dzieci, jeśli wcześniej pozostawali w związku małżeńskim lub trwałym konkubinacie²⁵.

Podsumowując, trzeba wyraźnie stwierdzić, że przepisy Konstytucji dotyczące polskiej rodziny i małżeństwa zostały tak w doktrynie prawa, jak i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego poddane szczegółowej interpretacji, która przesądza o istotnych cechach obu tych instytucji. Ustalenia te stanowią wzorzec tak małżeństwa, jak i rodziny tworzony w oparciu o tekst art. 18 i art. 71 ust. 1.

SKPR przywołuje art. 18 już w swojej wstępnej części stwierdzając, że *Małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej*. Cytat z art. 18 nie jest odwołaniem się czynionym dla ilustracji pewnych poglądów, czy też tym bardziej nie można przyjąć, że jest to element redakcyjny. Przywołanie treści art. 18 wskazuje, że Karta stanowić ma dokument ściśle wywodzony z aksjologii ustanowionej w tym postanowieniu Konstytucji i w związku z tym służący jej realizacji w praktyce działania władzy publicznej. Ponadto wskazuje, że uchwalenie Karty ma na celu wykonanie obowiązku opieki w ramach zobowiązania wynika-

²³ Tamże, s. 487. Podobne stanowisko zajmuje też L. Garlicki, Komentarz do art. 18..., s. 500-501.

²⁴ Pozostałe matki korzystają z ochrony na podstawie art. 71 ust. 2 Konstytucji. Natomiast art. 18 stanowi podstawę ich stosunków z dziećmi poprzez ochronę macierzyństwa i rodzicielstwa. W. Borysiak, Komentarz do art. 18..., s. 489.

²⁵ Analogicznie do sytuacji matek, które nie spełniają warunku określonego w pkt 2/. relacje ojców z dziećmi uregulowane są poprzez rodzicielstwo i jego ochronę wynikającą z art. 18. W. Borysiak, Komentarz do art. 18..., s. 489.

jącego dla samorządu z zasady pomocniczości. Ten cel jest jednoznacznie wyrażony poprzez wezwanie do ochrony „praw rodzin, rodziców i dobra dzieci”. Wezwanie to ma ściśle umocowanie w treści art. 18, który nakłada na władze publiczne obowiązek ochrony rodziny. Tekst Karty nie wymienia wszystkich podmiotów, które zgodnie z przyjętą interpretacją pojęcia rodziny, zostały nim objęte w procesie stosowania prawa. Nie ma to jednak znaczenia dla zakresu podmiotów, które powinny podlegać ochronie i do których odnosi się Karta. W dokumencie o takim charakterze, jak Samorządowa Karta Praw Rodzin ten sposób wskazania podmiotów, a więc ich uogólnione ujęcie jest dopuszczalny. Karta nie jest dokumentem prawnym, tylko programowym i jako taka posługuje się językiem typowym dla tego rodzaju aktu. Natomiast powołanie się w SKPR na ściśle wskazane postanowienia Konstytucji RP powoduje ten skutek, że wykładnia Konstytucji powstająca i stosowana w okresie obowiązywania tego aktu, jest wiążąca również w procesie interpretacji Karty, jeśli ta używa pojęć i instytucji stosowanych w ustawie zasadniczej RP.

Hasło SKPR „Ochrońmy prawa rodzin, rodziców i dobro dzieci” w sposób zwięzły wyraża sens działania władzy publicznej konstytucyjnie zobowiązanej do ochrony podstawowej wspólnoty, jaką jest rodzina. Wezwanie do tego działania jest podbudowane krytycznym odniesieniem do zmian zachodzących aktualnie w edukacji dzieci i propagowanych przez niektóre samorządy. Karta jest więc, w zamierzeniu jej twórców, również źródłem informacji o prawach rodziny i rodziców, z których mogą korzystać w celu realizacji dobra własnych dzieci. Jednocześnie Karta ma na celu pokazanie, że władza państwowa ma obowiązki wobec rodziny i wynikają one bezpośrednio z Konstytucji. Warto w tym miejscu mocno podkreślić, że nie mogą być one w żadnym wypadku sprowadzone do wsparcia materialnego dla rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji. O kwestii zobowiązań materialnych wynikających z art. 71 ust. 1 będę jeszcze pisać, natomiast w tym miejscu trzeba podkreślić, że każde działanie władzy tak, jak wynika to ze Wstępu do ustawy zasadniczej jest podporządkowane zasadzie pomocniczości. Zgodnie z art. 18 wyrażającym, co należy raz jeszcze zaakcentować, zasadę ochrony rodziny, działanie na nim oparte, dotyczyć może wszystkich aspektów życia rodziny, oraz zarówno rodziny jako całości, jak też jej członków. Jednak granicę aktywności władzy publicznej stanowi zasada pomocniczości, a więc rodzina powinna uzyskiwać pomoc w takich dziedzinach i w takim zakresie, w jakim samodzielnie skutecznie działać nie może lub działanie władzy korzystnie ukierunkowuje jej rozwój. Wyrazem takiego właśnie rozumienia obowiązków władzy publicznej jest wezwanie do ochrony w dziedzinach, które są w ostatnich latach przedmiotem szczególnego zagrożenia w dziedzinie wychowania dzieci. Dokument pokazuje, jakie są uprawnienia rodziny i dlaczego samorządy powinny się włączyć w ich ochronę. Zasada pomocniczości daje podstawę prawną

podjęcia takich środków, których realizacja umożliwi zachowanie praw rodziny, w tym dobra dzieci. Oparcie działania władzy publicznej na pomocniczości wymaga jednak w każdym przypadku oceny istniejącego stanu faktycznego, a w tym konkretnym również stopnia zagrożenia i to właśnie podejście zostało zastosowane w Karcie. W Karcie czytamy: „Niektóre samorządy próbują dzisiaj podważać konstytucyjne prawa rodzin i rodziców, bez zgody których wdrażają do szkół zajęcia z permissywnej edukacji seksualnej”, co należy uznać za zdefiniowanie zagrożenia i powstanie szczególnej sytuacji, w której konieczne jest zastosowanie środków ochronnych przez władzę publiczną. Uzasadnia to podjęcie odpowiednich działań w ramach realizacji obowiązków państwa wynikających z zasady pomocniczości. Dodatkowym argumentem potwierdzającym pomocniczość działania władzy publicznej jest niewładczy charakter Samorządowej Karty Praw Rodziny i pozostawienie stosownym władzom decyzji co do podjęcia odpowiednich czynności zaradczych.

Na zakończenie prowadzonej analizy należy wyraźnie stwierdzić, że działanie w oparciu o zasadę pomocniczości jest obowiązkiem, a więc to władza publiczna musi aktywnie podejmować działania, ale to nie oznacza, że nie może być inspirowana przez podmioty społeczne, jak to się dzieje w przypadku Samorządowej Karty Praw Rodzin.

Podsumowując, przyjęty w SKPR sposób działania władzy wobec rodziny wypełnia postanowienia Konstytucji zobowiązującej w art. 18 władze publiczne do ochrony rodziny i opieki nad nią. Przyjęte w Karcie regulacje są również zgodne z zasadą pomocniczości wskazaną we Wstępie do ustawy zasadniczej. Zasada pomocniczości wyznacza granice pomiędzy autonomią rodziny a obowiązkiem władzy publicznej podejmowania odpowiednich działań, które mają ją chronić przed zagrożeniami powodującymi naruszenie fundamentów wyznaczonych w art. 18 i pozostałych, które dotyczą rodziny, w tym w szczególności art. 71 ust. 1 i art. 72 ust. 1.

Art. 18 wyznacza ogólne podstawy aksjologiczne dla istnienia i funkcjonowania rodziny, natomiast wspomniane art. 71 ust. 1 i art. 72 ust. 2 dotyczą zagadnień szczegółowych.

Art. 71 ust. 1 nakłada na państwo obowiązek, by prowadzona przez nie polityka społeczna i gospodarcza uwzględniała dobro rodziny, zaś art. 72 ust. 1 ustanawia obowiązek ochrony praw dziecka, w tym w szczególności należy wskazać ochronę przed demoralizacją. Wymienione postanowienia Konstytucji dotyczą dwóch odmiennych zagadnień, ale trzeba zauważyć ich dopełniający charakter. SKPR odwołuje się do obu tych postanowień dokonując ich konkretyzacji poprzez wskazanie zadań, jakie z nich wynikają dla władzy publicznej.

Szczególne znaczenie aksjologiczne ma nakaz ochrony praw dziecka, co wiąże się ściśle z całym systemem wartości przyjętym w Konstytucji. Przede wszystkim rozstrzygające jest podmiotowe potraktowanie dziecka. Jest ono odrębnym podmiotem praw i wolności uregulowanych w Konstytucji tak, jak każda osoba fizyczna, ale ze względu na swój wiek nie wszystkie jest uprawniona wykonywać samodzielnie. Podmiotowość prawna nie jest równoznaczna ze zdolnością do działania w sferze prawa²⁶. Te dwa założenia dotyczące statusu dziecka wyznaczają zobowiązania państwa i stanowią również o zakresie uprawnień i obowiązków rodziców. Zgodnie z Konstytucją Karta podkreśla sens tego ujęcia i jednocześnie traktuje je jako umocowanie dla opracowania i przyjęcia tego dokumentu.

Adresatem zobowiązania do podejmowania odpowiednich działań jest Państwo Polskie. Art. 71 ust. 1 stosuje pojęcie „państwo”, natomiast art. 72 ust. 1 wprowadza termin „Rzeczpospolita Polska”. Ustrojodawca posłużył się zatem zróżnicowanym nazewnictwem, co jednak nie ma w tym wypadku wpływu na treść zastosowanych pojęć. W obu przypadkach zobowiązanie do ochrony rodziny lub praw dziecka zostało nałożone na państwo. Zakres pojęcia państwa wymaga jednakże wyjaśnienia i pewnych uściśleń. Generalnie przyjmuje się, że chodzi o władze publiczne, w tym również władze samorządowe²⁷. Pojawił się także pogląd, że wskazanie adresata państwa jako podmiotu obowiązku ochrony rodziny jest mało precyzyjne i może powodować trudności interpretacyjne. Zwraca się uwagę, że mogłoby to prowadzić do ograniczenia obowiązku ochrony rodziny do Rady Ministrów jako władzy konstytucyjnie zobowiązanej do prowadzenia polityki państwa (art. 146 ust. 1 i 2) i wyłączenia z tego zakresu samorządu terytorialnego²⁸. Pogląd ten został jednakże zdecydowanie odrzucony jako nietrafny²⁹.

Art. 71 ust. 1 i art. 72 ust. 1 dotyczą dwóch odrębnych aspektów ochrony rodziny. W pierwszym przypadku przepis ustanawia typowe zadanie państwa pozostawiając jednocześnie szeroki zakres swobody decydowania o jego konkretnej treści. Państwo w swojej działalności na rzecz rodziny określi co stanowi treść pojęcia dobro rodziny. W każdym jednak przypadku muszą być spełnione wymogi ustanowione przez Konstytucję³⁰.

Wymienione cele ochrony rodziny zostały w Karcie wskazane jako zadania, w realizacji których samorząd powinien rozwinąć szczególną aktywność. W istniejącej sytuacji spo-

²⁶ L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, wyd. 6, Warszawa 2019, s. 115.

²⁷ W. Borysiak, Komentarz do art. 71 ust. 1 i art. 72, M. Safjan. L. Bosek, Komentarz..., t. 1, s. 1638-1639, 1661; B. Banaszak, Komentarz do art. 72..., s. 369, 391

²⁸ W. Borysiak, Komentarz do art. 71, ..., s. 1638 i powołana tam literatura.

²⁹ Tamże.

³⁰ L. Garlicki, M. Derlatka, Komentarz do art. 71...s. 770-771

łecznych zagrożeń, Karta pokazuje kierunek działania samorządom, które działając na zasadzie pomocniczości mają szczególne obowiązki wobec rodziny. W odniesieniu do wspomnianych postanowień Konstytucji, Karta stwierdza, że „*Władze publiczne mają obowiązek uwzględnić w polityce społecznej i gospodarczej dobro rodziny*”, a więc dosłownie przytacza brzmienie art. 71 ust. 1 Konstytucji. Wskazuje równocześnie szczegółowe założenia programowe, wśród których trzeba wymienić:

- 1/. podejmowanie przez samorzady działań wspierających rodziny wychowujące dzieci, w tym wielodzietne;
- 2/. stworzenie rozwiązań umożliwiających rodzicom wybór pomiędzy różnymi formami opieki nad najmłodszymi dziećmi;
- 3/. troskę o jakość usług społecznych, które powinny umożliwiać wspólne z nich korzystanie przez rodziców i dzieci;
- 4/. przeprowadzenie szkoleń kadry pracowniczej samorządów w dziedzinach dotyczących pomocy społecznej, w zakresie autonomii i prawnej tożsamości rodziny, praw rodziców oraz dobra dziecka³¹.

Taki właśnie programowy charakter prawny art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze potwierdza w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny. Trybunał Konstytucyjny uznaje, że przepis ten określa „pożądany kierunek działania władz publicznych”³², a także ustanawia obowiązek „stanowienia prawa sprzyjającego tworzeniu właściwych warunków funkcjonowania rodziny”³³. Przedstawione stanowisko jest utrwalone w orzecznictwie konstytucyjnym³⁴. Podkreśla się także w doktrynie, że uwzględnienie dobra rodziny jest zadaniem państwa³⁵ i oznacza „badanie skutków projektowanych regulacji prawnych dla rodziny” oraz tworzenie aktów prawnych o takiej treści, która to dobro realizuje³⁶.

Dlatego też samorząd, jako jeden z podmiotów władzy publicznej jest zobowiązany do podejmowania inicjatyw, które wypełniają i służą realizacji postanowień art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze. Karta opiera się na tym jasno wywiedzionym wniosku wskazując działania, które winny być podjęte³⁷.

³¹ Samorządowa Karta Praw Rodzin. Gmina, s. 10-11

³² Wyrok TK z 12.04.2011 r., SK 62/08

³³ Wyrok z 19 maja 2003 r., K 39/01, cyt. za H. Zięba-Załużka, S. Stecko, Prawo do pomocy społecznej i ochrona rodziny, (w:) H. Zięba-Załużka (red.naukowy), Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne w Konstytucji RP z 1997 r., Rzeszów 2018, s. 192.

³⁴ Tak również H. Zięba-Załużka, S. Stecko, Prawo..., s. 192.

³⁵ L. Garlicki, Komentarz do art. 71, t. 2, wyd. 2..., s. 770 i powołane tam orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

³⁶ W. Borysiak, Komentarz do art. 71..., s. 1638 - 1639 i powołana tam literatura oraz orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

³⁷ Samorządowa Karta Praw Rodzin. Gmina, s. 9, 11.

L. Garlicki i M. Derlatka wskazują kilka elementów składających się na zasadę dobra dziecka ustanowioną w art. 72, wśród których najistotniejsze wydają się dla omawianej tematyki, następujące:

- 1/. *obowiązek władz publicznych do zapewnienia ochrony praw dziecka;*
- 2/. *zasada prymarnej roli rodziców w sprawowaniu opieki nad dzieckiem i subsydiarnej roli władz publicznych w tym zakresie*³⁸.

Ochrona dobra dziecka uznana w art. 72 ust. 1 za obowiązek jest wyrażona w formie klauzuli generalnej, co ma istotne znaczenie dla wykładni treści składających się na ten obowiązek. Cechą charakterystyczną klauzuli jest jej niedookreśloność i to właśnie wykorzystuje się do zastosowania normy programowej. Niedookreśloność wyrażenia treści normy pozwala jej adresatowi na opracowanie programu, który będzie optymalnie służył osiągnięciu założonych celów. Wykładnia normy programowej zawartej w art. 72 ust. 1 uwzględni zatem różne elementy poczynając od przyjętego w danym systemie społecznym rozumienia pojęcia dobra dziecka. Z punktu widzenia statusu ustrojowego rodziny i dziecka ważne jest szczególnie, że muszą być wzięte pod uwagę także inne postanowienia Konstytucji, które tworzą jej system aksjologiczny. Przede wszystkim chodzi o art. 18, który gwarantuje ochronę i opiekę Rzeczypospolitej małżeństwu, rodzinie, macierzyństwu i rodzicielstwu³⁹. W wyroku z 28 kwietnia 2003 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że *„Zgodnie z powszechnie przyjętym poglądem najpełniejsza realizacja zasady dobra dziecka dokonywać się może poprzez zapewnienie możliwości jego wychowania w rodzinie, przede wszystkim w rodzinie naturalnej, a więc poprzez pieczę rodzicielską sprawowaną przez osoby związane z dzieckiem więzią biologiczną*⁴⁰. W Karcie ten aspekt dobra dziecka również jest potraktowany jako fundamentalny. Wskazuje się bowiem na znaczenie małżeństwa i rodziny ujętych w art. 18 zobowiązującym państwo do ochrony rodziny⁴¹.

W literaturze podkreśla się ponadto bezpośrednią zależność pomiędzy koncepcją dobra dziecka i przedstawionym już wyżej art. 71 ust. 1, a także tymi przepisami, które przyznają rodzicom prawo do decydowania o ich wychowaniu oraz nauczaniu religijnym i moralnym (art. 48 ust. 1 i art. 53 ust. 1). W Karcie zostało wyrażone analogiczne stanowisko, a także wskazane szereg działań, które mają prowadzić do skutecznej realizacji tych uprawnień.

W szczególny sposób wyeksponowane zostało znaczenie obowiązku samorządu do ochrony dzieci przed demoralizacją (art. 72 ust. 1). Ten aspekt zagrożenia dobra dziecka

³⁸ L. Garlicki, M. Derlatka, Komentarz do art. 72, t. 2, wyd. 2, s. 779

³⁹ Por. na ten temat J. Uliasz, Ochrona praw dziecka, (w:) H. Zięba-Załucka (red.naukowy), Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne w Konstytucji RP z 1997 r., Rzeszów 2018, s. 204

⁴⁰ Wyrok TK z 28 kwietnia 2003 r., sygn. akt K 18/02, cyt. za J. Uliasz, Ochrona..., s. 204.

⁴¹ Samorządowa Karta Praw Rodzin. Gmina, s. 7.

znajduje jednoznaczne odzwierciedlenie w SKPR poprzez zaproponowanie takich działań, jak:

- 1/. przygotowanie samorządowych programów profilaktycznych, które mają na celu przeciwdziałanie przemocy i pomoc jej ofiarom,
- 2/. przeciwdziałanie alkoholizmowi i narkomanii oraz realizację celów polityki zdrowotnej w taki sposób, by uwzględniały zasadę poszanowania integralności rodziny, która może zostać uchylona tylko w sytuacjach wyjątkowych, jak zagrożenie życia lub zdrowia jej członków⁴².

Karta stoi zdecydowanie na stanowisku obowiązku władzy publicznej realizacji wskazanych wyżej postulatów. Ma to jednoznaczne umocowanie w art. 72 ust. 1 zd. 2 Konstytucji. Wykonanie tego obowiązku wymaga w pierwszej kolejności uchwalenia odpowiednich aktów prawnych i następnie podjęcia działań o charakterze wykonawczym, które będą stanowić ich realizację. Ochrona przed demoralizacją stanowi wyraz troski również o dobro rodziny jako całej wspólnoty.

Karta podkreśla jednocześnie znaczenie drugiego ze wskazanych przez L. Garlickiego i M. Derlatkę podstawowych założeń art. 72 ust. 2, a mianowicie decydującej roli rodziców w sprawowaniu opieki nad dzieckiem. Zasadnicze znaczenie ma w tym aspekcie uznanie „dobra dziecka” za samoistną wartość konstytucyjną, która „uzupełnia wartość szerszą, jaką jest dobro rodziny”⁴³.

3.2. Treść Karty ściśle opiera się na powyższych założeniach aprobując zarówno aksjologię rodziny wyrażoną w postanowieniach Konstytucji, jak też stosując ich formalne ujęcie. Karta proponuje program, który stanowi pełne odwzorowanie treści wywodzonych w procesie interpretacji i stosowania przepisów Konstytucji. Szczególnie mocno rozwinięte zostały te, które wynikają z regulacji konstytucyjnej dotyczącej uprawnień rodziców realizowanych w procesie wychowawczym. Chodzi tu o takie, jak prawo rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami (art. 48 ust. 1) i prawo rodziców do zapewnienia

⁴² Samorządowa Karta Praw Rodziny. Gmina, s. 10.

⁴³ L. Garlicki, M. Derlatka, Komentarz do art. 72 ust. 2...t. 2, wyd. 2, s. 780 i powołana tam literatura; W. Borysiak, Komentarz do art. 48..., s. 1196-1197 i powołane tam orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

dzieciom wychowania i nauczania moralnego oraz religijnego zgodnie ze swoimi przekonaniami (art. 53 ust. 3)⁴⁴. Prawo rodziców do wychowania dzieci stanowi element praw rodzicielskich i ma charakter przyrodzony i naturalny, a więc nie wynika z nadania państwa⁴⁵. Rodzice wykonują to prawo pod kontrolą państwa i społeczeństwa, ale jednocześnie są uprawnieni oczekiwać ochrony i opieki ze strony władz publicznych. Na tym opiera się zasada pomocniczości, do której SKPR się odwołuje. Władza publiczna jest zobowiązana przyjąć regulacje prawne, które umożliwią wykonywanie wolności wychowywania dzieci⁴⁶. P. Sarnecki uznaje, że „wychowanie” w ujęciu art. 48 oznacza „zaszczepianie i umacnianie w dzieciach określonego światopoglądu, przekonań, systemu wartości, zasad obyczajowych, moralnych i etycznych - przez świadomą działalność rodziców”⁴⁷. W doktrynie prawa konstytucyjnego zwraca się uwagę i słusznie podkreśla jako szczególnie ważne, że konstrukcja art. 48 ust. 1 odpowiada pojęciu wolności, a nie uprawnienia podmiotowego. Przepis ten używa wprawdzie terminu „prawo do wychowania dzieci”, ale w dalszym swoim ujęciu nie definiuje na czym miałyby polegać korzystanie z tego prawa. Użyte sformułowanie jednoznacznie sugeruje, że mamy do czynienia z wolnością wychowywania dzieci. Oznacza to, że rodzice korzystają z pełnego zakresu możliwości, czyli mają swobodę postępowania w zakresie wychowania swoich dzieci i nie są związani zewnętrzną ingerencją jakichkolwiek organizacji, czy instytucji⁴⁸. W. Borysiak jednoznacznie stwierdza, że art. 48 ust. 1 jest unormowany jako wolność polegająca na zakazie ingerencji osób trzecich, w tym władz publicznych⁴⁹. Należy jednak wyraźnie stwierdzić, że zakaz ingerencji dotyczy również innych podmiotów, aniżeli władze publiczne, a więc członków rodziny, organizacji, czy instytucji oświatowych, religijnych, kulturalno-wychowawczych⁵⁰. Art. 48 ust. 1 reguluje nie tylko stosunki w układzie wertykalnym, a więc z władzą publiczną, ale także horyzontalnie, czyli z innymi równorzędnymi podmiotami.

Przyjęta klasyfikacja art.48 ust. 1 jako wolności nie oznacza, że nie zostały ustalone pewne granice swobodnego działania rodziców. Z punktu widzenia tematu niniejszego opracowania najważniejsze jest wskazanie kryterium dobra dziecka, którego naruszenie w skrajnym przypadku może prowadzić do pozbawienia ich władzy rodzicielskiej.

⁴⁴ Przepis art. 53 ust. 1 przywołuję ze względu na jego bezpośredni związek z prawami rodziców i wynikającym stąd konsekwencjami prawnymi dla procesu wychowawczego realizowanego w szkole lub innej placówce wychowawczej. Ponieważ jednak zagadnienie to nie jest przedmiotem postanowień SKPR, nie będę tej kwestii analizować w niniejszej opinii.

⁴⁵ W. Borysiak, Komentarz do art. 48..., s. 1196-1197 i powołane tam orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

⁴⁶ Tamże, s. 1202.

⁴⁷ P. Sarnecki, Komentarz do art. 48, (w:) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, (red.) L. Garlicki, M. Zubik,, t. II, wyd. 2, Warszawa 2016, s. 255.

⁴⁸ Tamże.

⁴⁹ W. Borysiak, Komentarz do art. 48..., s. 1197.

⁵⁰ Tamże, s. 1202; P. Sarnecki, Komentarz...s. 255.

Uznanie prawa do wychowania dzieci ma doniosłe konsekwencje prawne i społeczne i szereg postanowień Karty mocno to podkreśla. Jednocześnie, oprócz odwołania się do konkretnych postanowień ustawy zasadniczej, zostały przedstawione postulaty działania samorządu w dziedzinie oświaty oraz wychowania dzieci i młodzieży. Trafne jest wskazanie podstawowego zadania instytucji oświaty, które powinny wspomagać wychowawczą rolę rodziny. Samorzady nie zastępują rodziców, ale mają ich wspierać w działaniach, które wynikają bezpośrednio z art. 48 ust. 1. To właśnie zasada pomocniczości stanowi podstawę działań wspomagających podejmowanych przez władze publiczne. Wyznacza ona zakres i intensywność wsparcia udzielanego rodzicom. Samorząd będący organem założycielskim dla szkół różnego typu powoływanych w Polsce ma szczególną rolę do spełnienia. Wynika ona ze szczególnej pozycji założyciela i jednocześnie podmiotu władzy w terenie. Organy samorządu reprezentują samorząd, czyli społeczność lokalną i jako takie są zobowiązane w ramach działalności, którą wykonują w ramach ustawy oświatowej realizować program wychowawczy zgodny z aksjologią unormowaną w Konstytucji. W Karcie wyraźnie zwraca się uwagę na pomocniczy charakter działań podejmowanych przez samorząd podkreślając, że istotne znaczenie ma w tym wypadku częste ignorowanie praw rodziców, nawet gwarantowanych ustawowo⁵¹. Ta jednoznaczna motywacja jest ważnym argumentem przemawiającym za aktywnością samorządów i w pełni uzasadnia planowanie działalności, która ma na celu wzmocnienie pozycji rodziców.

Karta zakłada konieczność przyjęcia przez samorzady „Kodeksu dobrych praktyk”, który byłby zbiorem wzorcowych rozwiązań przedstawiających program wychowawczego działania szkół wspomagających rodziców w wychowaniu dzieci⁵². Na dwie kwestie należy zwrócić uwagę w tym wypadku. Chodzi o podkreślenie działania w oparciu o konstytucyjną zasadę pomocniczości oraz o niewiążący prawnie charakter tego dokumentu. Samorząd nie wchodziłby w ten sposób w zakres uprawnień innych podmiotów, ale jako organ założycielski miałby możliwość kształtować kulturę organizacyjną szkół, które prowadzi.

Założenia przyjęte w Karcie dla „Kodeksu dobrych praktyk” są generalnie ujęte i w pełnym zakresie są oparte o art. 18 ust. 1 i art. 48 ust. 1. Wynika to nawet z pobieżnej analizy przedstawionych propozycji konkretyzujących założenia „Kodeksu”. Karta proponuje więc następujące rozwiązania, które mają służyć udziałowi rodziców w procesie wychowawczym:

- 1/. respektowanie praw rodziców;
- 2/. uznanie kompetencji rodziców do uchwalenia programu wychowawczo-profilaktycznego;

⁵¹ Samorządowa Karta Praw Rodzin. Gmina, s. 7.

⁵² Tamże, s. 9.

3/. uznanie kompetencji rodziców do wyrażenia zgody na podjęcie współpracy z organizacjami pozarządowymi;

4/. wymóg każdorazowego uzyskania zgody rodzica na udział dziecka w zajęciach nieobowiązkowych.

Ten krótki katalog uzupełniają w Karcie dodatkowe postulaty programowe, które można określić jako pewne uszczegółowienia. Są one w sposób wyraźny ukierunkowane na wzmocnienie udziału rodziców w procesie wychowawczym prowadzonym przez placówki oświatowe. Zacząć należy od wskazania postulatu informowania rodziców o przysługujących im uprawnieniach oraz umożliwienia im poszerzania swojej wiedzy i umiejętności w dziedzinie wychowania poprzez udział w różnego rodzaju zajęciach specjalistycznych. Ma to umożliwić rodzicom realne wykonywanie swoich uprawnień, które ugruntowane na fundamencie wiedzy pozwoli im skutecznie ukierunkować swoje postępowanie z dziećmi. Analogicznie należy postrzegać zalecenie stosowania rodzicielskiej kontroli zewnętrznych organizacji działających na terenie szkoły oraz materiałów przez nie wykorzystywanych podczas zajęć nieobowiązkowych. Powinno to dotyczyć zarówno weryfikacji na poziomie indywidualnych działań rodziców, jak też podejmowanych poprzez radę rodziców. W Karcie bardzo wyraźnie podkreśla się znaczenie udostępniania informacji o ofercie zajęć dodatkowych dla dzieci prowadzonych w zakresie wykraczającym poza podstawę programową lub dotyczących zagadnień objętych podstawą programową wychowania do życia w rodzinie. Zestawienie tych propozycji kończy wskazanie potrzeby publikowania przez samorząd prowadzący szkołę informacji o współpracy szkół z organizacjami pozarządowymi. Powinny być one podane do wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej.

Karta proponuje ponadto, aby samorząd umożliwiał rodzicom rozwijanie ich kompetencji wychowawczych, a dla dzieci organizował warsztaty wspierające wychowawczą rolę rodziny, zgodnie z modelem wychowania integralnego.

Podsumowując powyższą egzemplifikację, trzeba przede wszystkim stwierdzić, że wszystkie propozycje, które kierowane są w Karcie pod adresem samorządu mieszczą się ściśle w treści art. 18 i art. 48 ust. 1 Konstytucji. Z jednej strony wypełniają one nakaz wynikający z normy art. 18, która zobowiązuje podmioty władzy publicznej do ochrony i opieki nad rodziną, a z drugiej konkretyzują wolność rodziców do wychowywania dzieci ustanowioną w art. 48 ust. 1. Programowy charakter normy i wolność przyznana rodzicom umożliwiają wybór określonych zachowań, które samorząd uznaje za skuteczne. Samorządowa Karta Praw Rodzin zawiera pewien zestaw propozycji, które są ponadto opracowane na bardzo ogólnym poziomie i cechuje je raczej określanie pewnych stałych mechanizmów działania

przede wszystkim samorządu, ale również rodziców. Uwidacznia się w tym także koordynacyjna i weryfikacyjna rola samorządu, którą powinien on pełnić jako jednostka założycielska placówki oświatowej. Jest to konsekwencja powierzenia samorządowi kompetencji założyciela.

3.3. Trzecia część Karty obejmująca promocję dobrych praktyk dotyczących praw rodzin w biznesie i tworzenie prawa przyjaznego rodzinie to swego rodzaju projekt oddziaływania na otoczenie zewnętrzne dla samorządu i rodziny, którą stara się otoczyć opieką. W Karcie dostrzeżona została w ten sposób szczególnie ważna dla rodziny sfera, czyli biznes, który niezależnie od swej pozycji ekonomicznej w danym środowisku, jest faktycznie i potencjalnie bezpośrednim punktem odniesienia poprzez związek z nim rodziców. Dla tego też trafnie Karta odwołuje się do biznesu, który jest ważnym podmiotem decydującym o warunkach życia na obszarze działania samorządu i jego odniesienie do rodziny ma istotny wpływ na jej funkcjonowanie. W koncepcji polityki władz publicznych wobec rodziny, a taki jest sens regulacji konstytucyjnej dotyczącej rodzin, musi być dostrzeżona rola biznesu i jego możliwości udzielenia wsparcia rodzinie. Zasadne jest więc społecznie i oparte na programie ochrony rodziny oddziaływanie na biznes, aby znaleźć w nim sojusznika na rzecz wzmocnienia rodzin.

Szczególnie ważne jest podejście zaprezentowane w Karcie do systemu prawa tworzonego w sprawach rodziny, gdyż wskazuje się jednocześnie na konieczność stałej kontroli przyjmowanych regulacji. Celem realizacji tego postulatu jest uniemożliwienie wprowadzania regulacji prawnych prawa miejscowego, które ograniczałyby konstytucyjne i ustawowe prawa rodzin i ich członków.

Zaprezentowane wyżej postulaty są wyrazem postępującego zaangażowania społecznego rodzin w Polsce. Dotyczy ono przede wszystkim udziału rodziców w wychowaniu i kształceniu dzieci na wszystkich etapach edukacji.

Przedstawione w Karcie propozycje konkretnych rozwiązań prawnych dotyczących biznesu oraz systemu prawa miejscowego są w pełni zgodne z obowiązującym w Polsce porządkiem prawnym. Należy podkreślić, że obywatele w Polsce mają prawo nie tylko do wychowania swoich dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem, ale także są uprawnieni do wyrażania opinii i postulatów wobec systemu szkolnego. Egzekwowanie praw rodziców i kontrola systemu prawnego, który dotyczy spraw rodziców i rodzin w swoisty sposób domyka cały projekt ochrony rodziny. Ma on swoje zasadnicze źródła w normatywnej ochronie rodziny, którą daje państwo i której podstawę stanowi art. 18 Konstytucji RP.

III. Uprawnienie samorządu terytorialnego do podjęcia uchwały o przyjęciu SKPR

Udzielenie odpowiedzi na pytanie o uprawnienie samorządu do podejmowania uchwał w sprawie przyjęcia Samorządowej Karty Praw Rodzin należy rozpatrywać w dwóch płaszczyznach. Z jednej strony chodzi o uwarunkowania wynikające z prawnej regulacji zawartej w ustawie zasadniczej i ustawach samorządowych, a z drugiej trzeba wziąć pod uwagę status samorządu jako wspólnoty ludzi zamieszkującej określone terytorium. Są to dwa aspekty, które się wzajemnie przenikają i są decydujące dla ustalenia istoty samorządu i samorządności wspólnot terytorialnych.

W pierwszej kolejności decydujące znaczenie ma art. 18 Konstytucji, który nakłada na Rzeczpospolitą Polską obowiązek ochrony i opieki nad rodzinami. Decydujące jest w tej regulacji to, że ustrojodawca nałożył powyższy obowiązek na Rzeczpospolitą Polską, a więc konkretyzując oznacza to, że adresatem obowiązku troski o rodzinę jest państwo. W konsekwencji obowiązek ten winny realizować wszystkie władze publiczne, do których zaliczamy organy państwa, instytucje państwowe i jednostki samorządu terytorialnego⁵³. Wskazuje się, że władze publiczne podejmować powinny odpowiednie działania zarówno w dziedzinie stanowienia, jak i stosowania prawa. Na podstawie powyższych ustaleń obowiązek ochrony rodziny spoczywa tak na organach sprawujących władzę ustawodawczą, jak i stosujących prawo⁵⁴.

Zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji *Samorząd realizuje zadania publiczne uczestnicząc w wykonywaniu administracji publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Samorząd wykonuje swoje zadania posługując się środkami władczymi w granicach konstytucji i ustaw*⁵⁵.

Dla pełnego zobrazowania pozycji ustrojowej i funkcji realizowanych przez samorząd terytorialny trafne będzie odwołać się do koncepcji przedstawionej przez Z. Niewiadomskiego, który stwierdził, że samorząd terytorialny to korporacja mieszkańców określonego obszaru, wyodrębniona organizacyjnie oraz prawnie, zarówno w sferze prawa cywilnego, jak i publicznego, demokratycznie zorganizowana, powołana do samodzielnego, podlegającego ochronie sądowej wykonywania administracji publicznej (działania na rzecz dobra wspólnego) poprzez szeroko rozumiane zaspokajanie potrzeb zbiorowych w formach właściwych

⁵³ W. Borysiak, Komentarz do art. 18..., s. 493; B. Banaszak, Konstytucja..., s. 121

⁵⁴ W. Borysiak, Komentarz do art. 18..., s. 493.

⁵⁵ P. Sarnecki, Komentarz do art. 16 ..., s. 478.

organom państwa, z możliwością ich władczej ingerencji w sferę przekazanych uprawnień wyłącznie w przypadkach określonych ustawą⁵⁶.

Wynika z powyższych ustaleń, że decydujące znaczenie dla uprawnienia samorządu do podjęcia uchwały w sprawie przyjęcia Samorządowej Karty Praw Rodzin ma odpowiednie uregulowanie prawne zawierające ustawowe upoważnienie do takiego działania. Jeśli chodzi o podjęcie uchwały przez radę gminy, to zostało ono przyjęte w art. 7 ust. 1 pkt. 6a, pkt. 8 i pkt. 16 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵⁷. Z przepisów tych wynika jednoznacznie, że gmina realizując zadania własne, do czego jest zobowiązana, podejmuje zadania w dziedzinie wspierania rodziny i systemu pieczy rodzinnej, edukacji publicznej oraz polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej. Zadanie ochrony rodziny, które na mocy wymienionych przepisów stanowi zobowiązanie gminy, znajduje odzwierciedlenie w postanowieniach Samorządowej Karty Praw Rodzin. Karta wyraża program ochrony rodzin, który w ramach zadań wykonywanych przez samorząd może stanowić ukierunkowanie podejmowanych działań.

Dlatego też należy stwierdzić, że gminy przyjmując SKPR służącą ochronie rodzin, działają zgodnie z wymienionymi wyżej przepisami ustawy o samorządzie gminnym i w ten sposób wykonują powierzone im zadania. Treści zawarte w programie proponowanym w SKPR należą do jednej z czterech kategorii zadań własnych gminy, a mianowicie „szkoły, ochrona zdrowia, opieka społeczna”⁵⁸.

Analogiczne wnioskowanie należy zastosować do oceny uprawnień rady powiatu i sejmiku wojewódzkiego do podjęcia uchwał w sprawie przyjęcia Samorządowej Karty Praw Rodzin. Podstawę prawną do sformułowania takiego wniosku stanowią odpowiednio art. 12 pkt 4 w związku z art.4 ust.1 pkt 1. pkt. 3a i pkt 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. 2019, poz. 511 ze zm.) oraz art. 18 pkt 20 w związku z art. 14 ust. 1 pkt 1, pkt 4a i pkt 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. 2019 poz. 512 ze zm.). Cytowane przepisy uprawniają zarówno samorząd powiatowy, jak i samorząd województwa do wykonywania zadań w dziedzinie edukacji publicznej, czy to poprzez działalność założycielską, czy to obowiązek działania na rzecz edukacji obywateli. Ponadto w zakresie zadań tych samorządów znajduje się również prowadzenie polityki prorodzinnej.

Nie ulega zatem wątpliwości, że uchwalenie Samorządowej Karty Praw Rodzin jest objęte wskazanym wyżej zakresem zadań własnych tych samorządów.

⁵⁶ Z. Niewiadomski, w: System PrAdm, t. 6, s. 128, cyt. za W. Borysiak, Komentarz do art. 16...(w:) s. 418.

⁵⁷ Dz. U. z 2020 r., poz. 713, 1378

⁵⁸ Z. Niewiadomski, (w:) System Pr Adm, t. 6, s. 140-141, cyt. za A. Skoczylas, W. Piątek, Komentarz do art. 166, (w:) M. Safjan, L. Bosek, Konstytucja. Komentarz, t. II, Warszawa 2016, s. 911.

Należy również uwzględnić argumenty natury doktrynalnej oraz politycznej, gdyż one także przemawiają za dopuszczalnością uchwalenia SKPR przez samorzady wszystkich szczebli wspólnot terytorialnych.

Samorzady stanowią wspólnotę ludzi zamieszkujących określony obszar, a organy ich reprezentujące i powołane w wyborach przez mieszkańców powinny być władne ukierunkować działalność czy to wychowawczą placówek oświatowych na swoim terenie, czy instytucji chroniących rodzinę. Uznanie uprawnień samorządów do podejmowania uchwał w sprawie SKPR ma więc umocowanie zarówno normatywne oparte o wymienione wyżej przepisy ustaw samorządowych, jak też wynika z faktu powołania w wyborach samorządowych i wynikającego stąd obowiązku reprezentowania interesów i realizowania potrzeb swoich wyborców. Takie ukierunkowanie aktywności samorządów wynika z istoty samorządności i bezpośrednio tę ideę realizuje.