

Uchwała nr .../.../2019

Rady Powiatu ...

z dnia 2019 r.

w sprawie przyjęcia przez Powiat Tomaszowski Samorządowej Karty Praw Rodzin

Na podstawie 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 z późn. zm.) oraz § 34 ust.1 pkt 4 Statutu Powiatu Tomaszowskiego (Dz.Ur. Województwa Łódzkiego z 2018 r. , poz. 5181, poz. 5681) stanowiącego załącznik do uchwały Nr LII/418/2018 Rady Powiatu Tomaszowskiego z dnia 27 września 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Tomaszowskiego (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2018 roku, poz. 5181) – uchwała się, co następuje:

§ 1

Przyjmuje się Samorządową Kartę Praw Rodzin stanowiącą załącznik do niniejszej uchwały, jako wyraz ochrony wartości poświadczonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w tym ochrony rodziny, małżeństwa jako związku kobiety i mężczyzny, rodzicielstwa i macierzyństwa, prawa do ochrony życia rodzinnego, prawa rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem oraz prawa dziecka do ochrony przed demoralizacją.

§ 2

Wykonanie uchwały powierza się Zarządowi Starostwa Powiatowego w Tomaszowie Mazowieckim.

§ 3

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przygotował: Szymon Michalak

Zaopiniował pod względem prawnym:

Adw. Rafał Dorosiński

UZASADNIENIE

Celem projektowanej uchwały jest urzeczywistnienie potwierdzonej przez ustrojodawcę w preambule Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „zasady pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot” poprzez wzmocnienie rodziny jako podstawowej wspólnoty społecznej oraz zapewnienie jej ochrony przed wpływami ideologii podważających jej autonomię i tożsamość.

Konstytucja w art. 18 wymaga, by władze publiczne otoczyły szczególną ochroną i opieką rodzinę, małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzicielstwo i macierzyństwo. Ustawa zasadnicza nakłada także na władze publiczne obowiązek kierowania się dobrem rodziny w prowadzonej polityce społecznej i ekonomicznej. Zasada pomocniczości w odniesieniu do rodziny jest też skonkretyzowana w art. 47 Konstytucji gwarantującym prawną ochronę życia rodzinnego oraz art. 48 ust. 1, który potwierdza prawo rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami. Art. 72 ust. 1 Konstytucji ustanawia ustrojową zasadę dobra dziecka i potwierdza, że każdy może żądać od organów władzy publicznej ochrony dziecka przed demoralizacją. Władze publiczne są zobowiązane, by w polityce społecznej i gospodarczej uwzględniać dobro rodziny.

Żadna społeczność nie może rozwijać się bez udziału rodzin – silne rodziny są fundamentem silnej wspólnoty. Dzisiaj, gdy nasz kraj mierzy się z wyzwaniami demograficznymi oraz problemem osłabienia więzi społecznych, w tym rodzinnych, tym większe znaczenie zyskuje tworzenie przez władze publiczne korzystnych warunków dla funkcjonowania rodziny i małżeństwa oraz do wzmocniania więzi, na których są one oparte.

W tych okolicznościach konieczne jest wyraźne opowiedzenie się po stronie wartości poświadczonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W tym celu samorząd decyduje się na wprowadzenie konkretnych rozwiązań zaproponowanych w Samorządowej Karcie Praw Rodzin, która stanowi kompleksowy program działań na rzecz wzmocnienia rodziny.

Przyjęcie Samorządowej Karty praw rodzin jest nie tylko deklaracją poparcia dla silnej rodziny, ale też zobowiązanie zarządu powiatu do podjęcia konkretnych działań, których celem będzie ochrona praw rodziców i dobra dziecka w szkole oraz uwzględnienie praw rodzin w polityce społecznej, w biznesie, monitorowanie i egzekwowanie praw rodzin w całym obszarze kompetencji samorządu terytorialnego oraz tworzenia przez organy samorządu terytorialnego prawa przyjaznego rodzinie.

Podstawy prawne projektu uchwały Rady Powiatu Tomaszowskiego w sprawie przyjęcia Samorządowej Karty Praw Rodzin

Podstawy materialne

Projektodawca już w uzasadnieniu przytacza konstytucyjny kontekst projektu, wywodząc kompetencję powiatu do jego uchwalenia pośrednio z konieczności ochrony i wzmacniania dóbr chronionych przez polską ustawę zasadniczą:

„Celem projektowanej uchwały jest urzeczywistnienie potwierdzonej przez ustrojodawcę w preambule Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej **«zasady pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot»** poprzez wzmocnienie rodziny jako podstawowej wspólnoty społecznej oraz zapewnienie jej ochrony przed wpływami ideologii podważających jej autonomię i tożsamość.

Konstytucja w art. 18 wymaga, by **władze publiczne otoczyły szczególną ochroną i opieką rodzinę, małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzicielstwo i macierzyństwo**. Ustawa zasadnicza [w art. 71 ust. 1] nakłada także na władze publiczne **obowiązek kierowania się dobrem rodziny w prowadzonej polityce społecznej i ekonomicznej**”. Należy tutaj wspomnieć, że Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 18 maja 2005 r. (sygn. akt K 16/04) potwierdził, że „**art. 18 jest wyrazem tej samej aksjologii, która inspirowała treść art. 71 Konstytucji**” i „**nakazuje podejmowanie przez państwo takich działań, które umacniają więzi między osobami tworzącymi rodzinę, a zwłaszcza więzi istniejące między rodzicami i dziećmi oraz między małżonkami**”.

Projektodawca dodaje następnie, że „zasada pomocniczości w odniesieniu do rodziny jest też skonkretyzowana w art. 47 Konstytucji gwarantującym **prawną ochronę życia rodzinnego** oraz art. 48 ust. 1, który potwierdza **prawo rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem**”. Art. 72 ust. 1 Konstytucji ustanawia ustrojową zasadę **dobra dziecka** i potwierdza, że **każdy może żądać od organów władzy publicznej ochrony dziecka przed demoralizacją**”. Przyjmując projektowaną uchwałę, rada powiatu występuje zatem w podwójnej roli – zarówno jako jeden z organów władzy publicznej, który na mocy samej Konstytucji powinien podejmować na żądanie działania z zakresu ochrony dziecka przed

demoralizacją, jak i jako podmiot żądający również od innych maksymalnie szerokiej ochrony dziecka.

Problematyka rodziny, oświaty i kultury bardzo jasno została umieszczona w zakresie działania powiatu przez przepisy ustawowe. Art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2019 poz. 511 z późn. zm., dalej: u.s.p.) podnosi *expressis verbis* kwestie: edukacji publicznej (1), wspierania rodziny (pkt 3a), polityki prorodzinnej (pkt 4) i kultury (7) jako zakres zadań publicznych wykonywanych, w granicach określonych ustawą, przez powiat. Wśród przepisów szczegółowych prawa materialnego regulujących obowiązki samorządu w tych trzech obszarach wymienić wypada przykładowo ustawę z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. 2019 poz. 1111 z późn. zm.), która nakłada obowiązek wspierania rodziny przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych oraz organizacji pieczy zastępczej nie tylko na organy administracji rządowej, ale również na jednostki samorządu terytorialnego, czy ustawę z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U. 2019 poz. 1148 z późn. zm.), która czyni samorząd jednym z filarów funkcjonowania systemu oświaty. Z kolei zgodnie z ustawą z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. 2018 poz. 1983 z późn. zm.), prowadzenie działalności kulturalnej jest zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego o charakterze obowiązkowym.

Konkretne kwestie, podnoszone w dokumencie załączonym do projektowanej uchwały (Samorządowej Karcie Praw Rodzin) nie przewidują żadnych konkretnych działań, które można by zidentyfikować jako zastrzeżone do kompetencji innych podmiotów (np. gminy lub województwa), ale afirmują podstawowe prawa i wolności gwarantowane w Konstytucji RP i aktach prawa międzynarodowego, pogłębiając zakres ich ochrony prawnej i faktycznej na poziomie powiatu. Mając charakter ściśle kierunkowy, projektowana uchwała pozostaje w zgodzie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Podstawy formalne

Statut Powiatu Tomaszowskiego (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego 2018 Poz. 5181) w § 9 pkt 4 stanowi, że do wyłącznej właściwości rady powiatu należy „stanowienie o kierunkach działania zarządu powiatu oraz rozpatrywanie sprawozdań z działalności zarządu, w tym z działalności

finansowej”, natomiast § 15 ust. 2 stanowi, że „rada powiatu, w formie uchwał, wyraża opinie i zajmuje stanowisko w sprawach związanych z realizacją kompetencji stanowiących i kontrolnych”.

Art. 12 pkt 4 u.s.p. stanowi, że do wyłącznej właściwości rady powiatu należy stanowienie o **kierunkach działania** zarządu powiatu. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z dnia 21 marca 2007 r. (sygn. akt II SA/Go 3/07), przepis ten „wyposaża radę powiatu w możliwość określania kierunków działania zarządu powiatu. Sformułowanie tego upoważnienia wskazuje, że ma ono **charakter ogólny**. Oznacza to, że do kompetencji rady powiatu nie należy zobowiązanie zarządu powiatu do podejmowania działań skonkretyzowanych i dotyczących określonego składnika mienia powiatu”.

Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 12 listopada 2015 r. (sygn. akt II SA/Op 417/15), „uchwała podjęta na podstawie ww. przepisu powinna określać **cele i priorytety** działalności zarządu powiatu, czyli dotyczy aktów wydawanych w sferze wewnętrznej działania organów powiatu, zawierających **wytyczne dla organu wykonawczego**, a zatem nie może być zaliczona do kategorii aktów prawa miejscowego”.

Do takiego rozumienia kompetencji rady powiatu przychylają się, w sytuacji braku dotychczasowego orzecznictwa sądów powszechnych, wojewodowie wydający rozstrzygnięcia nadzorcze. Wojewoda wielkopolski w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 2 października 2018 r. (KN-I.4131.1.420.2018.19), „**rada jest wyłącznie właściwa do stanowienia o kierunkach działania zarządu powiatu**, a więc do rozstrzygnięcia o pewnej **strategii działania**, nie ma natomiast umocowania do wydawania zarządowi powiatu poleceń do podjęcia konkretnego działania”. Podobnie orzekł wojewoda wielkopolski w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 26 października 2018 r. (KN-I.4131.1.511.2018.20): „rada jest właściwa do stanowienia o **kierunkach działania** zarządu powiatu, a więc do rozstrzygnięcia o pewnej **strategii działania**, nie ma natomiast umocowania do wydawania zarządowi powiatu poleceń do podjęcia konkretnego działania”, a także wojewoda podkarpacki w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 19 listopada 2018 r. (P-II.4131.2.295.2018): „rada jest wyłącznie właściwa do stanowienia o **kierunkach działania** zarządu, a więc do rozstrzygnięcia o pewnej **strategii działania**”.

Pomimo braku orzeczeń sądów powszechnych odnoszących się ściśle do rady powiatu, istnieje jednak utrwalona linia orzecznicza dotycząca samego pojęcia „uchwał kierunkowych” w zakresie kompetencji rady gminy, którą można tu przytoczyć jako dopuszczalną analogię. Art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. przewiduje, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy m.in. **stanowienie o kierunkach działania** wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Projektowana uchwała ma właśnie charakter intencyjny, kierunkowy – nie tworzy konkretnych norm, ograniczając się do wskazania organom gminnej władzy wykonawczej obszarów, w których tak czy inaczej są zobowiązane do działania przez przepisy Konstytucji i ustaw. Na analogiczny przepis art. 18 ust. 2 u.s.g. powołał się m.in. uchwałodawca łódzki, przyjmując uchwałę nr LXIX/1754/18 z dnia 29 marca 2018 r. w sprawie kierunków działania dla Prezydenta Miasta Łodzi w zakresie wdrożenia programu działań antydyskryminacyjnych.

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 19 września 2017 r. (sygn. akt II GSK 3514/15) wyraźnie potwierdził zarówno zasadność, jak i granice uchwał o tego typu charakterze: „**tzw. uchwała kierunkowa** może wskazać priorytety, którymi organ wykonawczy powinien się kierować podczas wykonywania uchwały. Na podstawie tego upoważnienia ustawowego rada gminy nie może natomiast nakazywać organowi wykonawczemu stosowania konkretnych rozwiązań prawnych ani też narzucać sposobu załatwienia konkretnej sprawy. Tego rodzaju uchwały nie mogą zatem nakazywać organowi wykonawczemu określonych konkretnych zachowań, ani też obligować go do określonych konkretnych działań”.

Projektowana uchwała czyni zadość wymaganiom postawionym przez NSA. Samo przyjęcie Samorządowej Karty Praw Rodzin nie rodzi po stronie powiatowej władzy wykonawczej obowiązku o charakterze normatywnym. Karta jest deklaracją poparcia dla silnej rodziny, zobowiązaniem moralnym zarządu powiatu do podjęcia konkretnych działań, jednak bez określenia sposobu, a jedynie celów, jakimi są: 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, promocja dobrych praktyk dotyczących praw rodzin w biznesie, monitorowanie i egzekwowanie praw rodzin w całym obszarze kompetencji samorządu terytorialnego oraz tworzenia przez organy samorządu terytorialnego prawa przyjaznego rodzinie.

Podejmowanie przez radę powiatu uchwał (wszelkiego rodzaju rozstrzygnięć) o charakterze kierunkowym wymaga jedynie działania w oparciu o sam art. 12 u.s.p.

analogiczny do art. 18 u.s.g. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 20 grudnia 2018 r. (sygn. akt III SA/Gd 718/18) w odniesieniu do tzw. Modelu na rzecz równego traktowania stwierdził nieważność większej części załącznika do uchwały, obejmującej punkty o nazwie „Rekomendacje i zadania” (w liczbie 178) oraz „Wdrażanie”. Cechą przesądzącą zdaniem Sądu o istotnym naruszeniu prawa przez te fragmenty załącznika był fakt, że „punkty te określają formę i sposób wykonania uchwały o znacznym poziomie szczegółowości, ze wskazaniem konkretnych jednostek organizacyjnych mających koordynować i realizować wdrażanie uchwały”, przy czym „część dotycząca «Wdrażania» wskazuje nawet na konieczność powołania określonego Zespołu ds. wdrażania «Modelu», określając jego strukturę wewnętrzną”. W związku z tym Sąd orzekł, że fragmenty te „wykraczają poza zakres ustawowych kompetencji organu stanowiącego gminy i są niedopuszczalną ingerencją w kompetencje jej organu wykonawczego, rażąco naruszającą art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g.”. Przepis ten, zdaniem sądu, „stanowi upoważnienie do wydawania **aktów kierunkowych**, wskazujących jedynie **cele, priorytety działania** wójta, ale nie przesądzających w jaki sposób i w jakich formach ma to działanie być przez wójta podejmowane. Stanowione na podstawie tego upoważnienia uchwały mogą mieć zatem jedynie charakter wewnętrzny, zawierając **wytyczne lub zalecenia dla organu wykonawczego**. Mogą one **określać ogólnie strategię działania wójta, wskazywać hierarchię priorytetów w zakresie realizacji celów i zadań mieszczących się w zadaniach gminy**, ale nie mogą wkraczać wprost w zakres działania poszczególnych organów gminy. [...] Tzw. **uchwała kierunkowa** może wskazać **priorytety, którymi organ wykonawczy powinien się kierować podczas wykonywania uchwały**”.

Odmienne niż postanowienia zaskarżonego Modelu, projektowana uchwała nie ingeruje w kompetencje organu wykonawczego powiatu, przeciwnie – pozostawia przysługujący mu zakres władzy dyskrecyjnej, pozwalając na realizację zadań publicznych w określonych obszarach, ale w sposób właściwy praktyce funkcjonowania danego urzędu. Sposoby te będą mogły zostać określone w aktach prawa miejscowego wydanych przez sam organ powiatowej władzy wykonawczej. Nie odbiera to Samorządowej Karcie Praw Rodzin waloru niezwyklej istotności jako dokumentu kierunkowego, nieograniczającego się do jednorazowej deklaracji, ale wyraźnie identyfikującego nowe zagrożenia dla dóbr chronionych konstytucyjnie oraz postulującemu skuteczne drogi przeciwstawiania się im, zgodnie z zasadą pomocniczości, już na poziomie powiatu i wspólnoty samorządu lokalnego.

Podsumowując, projektowana uchwała posiada nie tylko podstawę prawną na poziomie ustawowym, lecz również jasne uzasadnienie aksjologiczne na szczeblu konstytucyjnym. Przyjęcie przez radę powiatu tego aktu, przygotowanego przy udziale licznych organizacji pozarządowych, zdecydowanie mieści się w jej kompetencjach i będzie stanowić cenne uzupełnienie działań podejmowanych dotąd na rzecz małżeństwa i rodziny w ramach realizowania zadań publicznych przez powiat.



Adw. Rafał Dorosiński