

Samorządowa Karta Praw Rodzin – Pytania i Odpowiedzi

1. SKPR przygotowana jest w oparciu o artykuły Konstytucji RP odnoszące się do małżeństwa (art. 18), rodziny (art. 71 ust. 1) czy ochrony dziecka przed demoralizacją (art. 72 ust. 1). Po co więc uchwalać SKPR, skoro powtarza ona normy konstytucyjne? Czy sama Konstytucja nie wystarczy?

Zgodnie z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP, jej przepisy stosuje się bezpośrednio, chyba że ona sama stanowi inaczej. Oznacza to, że wszystkie akty normatywne, również te stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego, powinny być zgodne z Konstytucją. W ostatnich latach organy wybranych jednostek samorządu terytorialnego zaczęły jednak podejmować działania, w najbardziej skrajnej formie przyjmujące postać deklaracji o charakterze politycznym, które mogą skutkować faktycznym uprzywilejowaniem pewnych grup według klucza ideologicznego. Dopóki pozostają one w fazie programowej, nie można zwrócić się do sądu lub innego właściwego organu o weryfikację i ewentualne stwierdzenie niezgodności z prawem wyższego rzędu. Mają one jednak istotny wpływ na kształtowanie norm społecznych i wychowanie kolejnych pokoleń. SKPR jest moralną odpowiedzią na pojawianie się takich aktów. Celem przyjęcie SKPR przez daną wspólnotę samorządową jest pokazanie, że – wbrew ideologicznym deklaracjom niektórych samorządów – **konstytucyjna tożsamość małżeństwa i autonomia rodziny wciąż cieszą się nie tylko sankcją prawną, ale i szacunkiem społecznym** – przynajmniej w tej wspólnocie samorządowej.

2. Dlaczego przywoływane w SKPR Artykuły Konstytucji RP nie są cytowane w ich pełnym brzmieniu? Czy nie jest to próba ukrycia dodatkowych znaczeń poszczególnych artykułów?

W praktyce prawodawczej często zdarza się, że jeden przepis może zawierać kilka norm, a konkretne decyzje nie są podejmowane na podstawie wszystkich z nich. Wówczas zgodnie z zasadami techniki prawodawczej powinno cytować się tylko fragmenty przepisów, nawet gdy nie stanowią one osobnych jednostek redakcyjnych (np. zdania – § 59 ust. 2 Zasad techniki prawodawczej czy stosowane w orzecznictwie łacińskie określenia *in principio*, *in medio*, *in fine*). Niezależnie od braku cytowania reszty przepisu, konkretna decyzja pozostaje w zgodności z jego całością. Jeżeli dana wspólnota samorządowa woli jednak cytować przepisy Konstytucji RP w całości, nic nie stoi na przeszkodzie, aby zredagowała swój projekt SKPR w inny sposób niż ten obecny we wzorze dostępnym na stronie internetowej.

3. W jaki sposób projekt SKPR może być wnoszony pod obrady Rad poszczególnych samorządów?

Projekt SKPR może zostać przedłożony radnemu lub grupie radnych, aby złożyli go w radzie jako własny (nieoficjalnie albo w drodze formalnej petycji), albo przez grupę mieszkańców w drodze obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, która od 2018 r. jest możliwa w każdej jednostce samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo).

4. Po co uchwalać SKPR, skoro nie ma ona mocy wiążącej, a jest jedynie dokumentem programowym i kierunkowym?

SKPR posiada charakter deklaracji moralnej, i choć nie nakłada na samorząd prawnego obowiązku podjęcia konkretnych działań, to jednak jasno wytycza mu kierunki możliwych, zgodnych z prawem działań, których oczekują od nich mieszkańcy. Uchwalenie takiej deklaracji przez radę lub sejmik pokazuje wyraźnie, że ten wytyczony kierunek jest czymś więcej niż okolicznościową refleksją. Pozwala także na utrwalenie w organach samorządu postaw afirmujących i pogłębiających ochronę dóbr wymienionych w Konstytucji RP, niezależnie od partyjnych zmian politycznych czy zbliżających się wyborów.

5. Czy SKPR może zostać zakwestionowana lub unieważniona przez wojewodę lub inny organ władzy publicznej?

Nie. SKPR jako dokument o charakterze programowym, intencyjnym, przyjęty na podstawie art. 18 ust. 1 u.s.g., nie jest dokumentem o charakterze normatywnym i jako taki nie może zostać zakwestionowany prawnie. Dopuszczalna jest natomiast krytyka proponowanych przez SKPR rozwiązań, także przez osoby piastujące stanowiska w ramach organów władzy publicznej.

6. Kto może rozliczyć władze samorządowe które przyjęły SKPR z realizacji jej zapisów?

SKPR ma charakter zobowiązania moralnego, a nie prawnego. W związku z tym władze mogą być rozliczone z realizacji tego zobowiązania przez mieszkańców, radnych, organizacje pozarządowe będące lub niebędące sygnatariuszami SKPR, a także przez dowolną inną osobę lub organizację, o ile rozliczenie to będzie rzetelne i uzasadnione. Jeden z postulatów SKPR zakłada natomiast powołanie Rzecznika Praw Rodziny – w takim przypadku ten właśnie organ byłby najbardziej kompetentnym w zakresie dbania o realizację postulatów prorodzinnych.

7. Czy przyjęcie SKPR jest aktem dyskryminacji mniejszości seksualnych?

Nie. SKPR nie wyklucza ani nie dyskryminuje żadnej grupy mieszkańców. Ochrona i opieka nad małżeństwem jako związkiem kobiety i mężczyzny, rodziną, macierzyństwem i rodzicielstwem, a także uwzględnianie dobra rodziny w polityce społecznej i gospodarczej stanowią realizację przepisów Konstytucji RP. Normy te otaczają wsparciem podstawową komórkę społeczną, zatem są korzystne dla całego społeczeństwa niezależnie od ewentualnej przynależności poszczególnych obywateli do grup innego typu.

8. Czy SKPR dyskryminuje rodziny niepełne, np. matki lub ojców samotnie wychowujących dzieci?

Nie. SKPR postuluje urealnienie oświadczeń o statusie samotnego rodzica, które w obecnym stanie prawnym niejednokrotnie składane jest niezgodnie z prawdą, przez osoby nie wychowujące dziecka samotnie, tylko wraz z konkubentem. Taka osoba nie jest samotnym rodzicem i jako taka nie jest uprawniona do pobierania świadczeń dla samotnych rodziców. Postulat SKPR zbliża stan prawny do stanu faktycznego, ograniczając nadużycia, a nie dyskryminując tych, którzy pobierają to świadczenie na podstawie oświadczeń zgodnych z prawdą. Takie rozwiązanie zostało już wprowadzone w ramach programu 500+ ustawą z dnia 7 lipca 2017 r. (Dz.U. 2017 poz. 1428), gdzie od każdego rodzica wychowującego dziecko samotnie wymaga się złożenia dokumentu poświadczającego otrzymywanie świadczeń alimentacyjnych od drugiego z rodziców, o ile nie zachodzi jedna z określonych w ustawie sytuacji wyjątkowych (np. drugi rodzic jest nieznany lub nie żyje).

9. Czy SKPR dyskryminuje związki inne niż heteroseksualne?

Nie. Żaden postulat SKPR nie zmienia prawnej sytuacji osób pozostających we wspólnym pożyciu w ramach związków innych niż małżeńskie.

10. W jakim celu samorządy które dbają o rodzinę i nie borykają się z podważaniem jej funkcjonowania powinny przyjmować SKPR? Czy jest to konieczne?

Nawet w najbardziej prorodzinnych samorządzie może kiedyś pojawić się aktywista, który spróbuje użyć środków publicznych lub mienia publicznego do realizacji postulatów godzących w rodzinę i małżeństwo. Przyjęta SKPR stanowi punkt odniesienia, na który organy samorządu będą mogły powołać się, aby uniemożliwić takiemu aktywiście prowadzenie bezprawnych działań. Ponadto przyjęcie SKPR przez coraz większą liczbę samorządów zachęci do działania także pozostałe, gdzie problem z kwestionowaniem tożsamości małżeństwa i rodziny może być poważniejszy.

11. Czy tekst SKPR jest zastrzeżony? Czy samorządy mogą ingerować w jego treść przed uchwaleniem? Czy twórcy pierwotnego tekstu SKPR zastrzegają sobie prawo do zatwierdzania korekt tekstu SKPR nanoszonych przez samorządy na etapie prac przygotowawczych?

Tekst SKPR nie jest zastrzeżony. Zawarte w nim propozycje dobrych praktyk mogą z powodzeniem być stosowane niezależnie od formalnego autorstwa. Samorządy mogą ingerować w jego treść przed uchwaleniem (w tym usuwając niektóre z postulatów lub dodając nowe), jednak sygnatariusze SKPR mają prawo ocenić, czy dokonane zmiany nie naruszają samej istoty SKPR, jaką jest wzmacnianie rodziny i małżeństwa w porównaniu ze stanem zastanym. Jeżeli treść Karty zostałaby np. zredukowana do ogólnej deklaracji politycznej, potwierdzenia stanu faktycznego lub powtórzenia przepisów już uchwalonych aktów prawa miejscowego, sygnatariusze SKPR mogą uznać, że ogólne założenia dokumentu zostały usunięte i stracił on charakter SKPR.

12. Czy konieczne i właściwe jest jednoczesne funkcjonowanie Rzeczników Praw Rodzin w samorządzie wojewódzkim oraz w leżących na jego terenie samorządach powiatowych i gminnych? Czy ich kompetencje nie będą się wykluczać?

Konkretny sposób uregulowania funkcjonowania organów reprezentujących rodzinę przed władzami publicznymi może różnić się w zależności od lokalnych uwarunkowań. Może być to funkcja pełnoetatowa, w mniejszym wymiarze godzin lub czysto społeczna, a nawet organ kolegialny. W instytucji Rzecznika Praw Rodziny ważnymi aspektami są niezależność od władzy wykonawczej (rzecznik nie jest pełnomocnikiem władzy wobec rodzin, tylko reprezentantem rodzin wobec władzy – nawet jeżeli formalnie otrzymuje wynagrodzenie z budżetu samorządowego) oraz łatwa dostępność dla rodziców z obszaru danego samorządu, którzy mogą zgłaszać Rzecznikowi naruszenia ich praw, ze szczególnym uwzględnieniem polityki społecznej i gospodarczej oraz oświaty i wychowania. Jeżeli samorząd województwa lub powiatowy jest w stanie powołać i utrzymać instytucję Rzecznika z zachowaniem tych podstawowych zasad (np. powołując pełnomocników w gminie i powiecie zamiast osobnych Rzeczników), takie rozwiązanie może być zgodne z założeniami SKPR.

13. Czy przyjęcie SKPR może ograniczyć wysokość środków przyznanych samorządowi z budżetu Unii Europejskiej?

Nie. 18 grudnia 2019 r. Parlament Europejski pod wpływem trojga aktywistów ruchu LGBT z Polski przyjął rezolucję opartą na fałszywych założeniach, zawierającą nieprawdziwe tezy dotyczące SKPR. Rezolucja nie jest jednak źródłem prawa, a jedynie stanowiskiem eurodeputowanych. W związku z tym żaden samorząd nie może zostać oskarżony o działania sprzeczne z rezolucją. Jedynie wykazanie naruszenia konkretnego przepisu prawnego może mieć jakikolwiek wpływ na proces przyznawania funduszy unijnych. Przywołana w tekście rezolucji dyrektywa 2000/87/WE została w Polsce implementowana ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. (Dz.U. 2016 poz. 1219). SKPR nie narusza żadnego z jej przepisów, ale warto zauważyć także, że zgodnie z art. 5 pkt 1 ustawy, jej przepisów nie stosuje się do sfery życia prywatnego i rodzinnego oraz czynności prawnych pozostających w związku z tymi sferami. Polski ustawodawca, implementując tę dyrektywę, traktuje zatem rodzinę jako wspólnotę dysponującą szerokim zakresem autonomii – podobne założenie przyświeca SKPR. Jako inny ewentualny punkt odniesienia można by potraktować art. 7 i związaną z nim zasadę horyzontalną 5.3 rozporządzenia PE i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r., jednak przewiduje on zapobieganie wszelkim formom dyskryminacji dopiero na etapie przygotowywania i wdrażania konkretnych programów, a nie działań podejmowanych przez samorząd niezależnie od nich. Również ogólny warunek wstępny (*ex ante conditionality*) „zapobieganie dyskryminacji” ma zastosowanie wyłącznie do samych europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI). Art. 19 rozporządzenia gwarantuje ponadto, że to państwo członkowskie ocenia spełnienie warunków wstępnych w skali całego programu.