

## UZASADNIENIE

### 1. WSTĘP

Zasadność wyeliminowania z porządku prawnego Uchwały Rady Miejskiej w Przasnyszu z dnia 18 czerwca 2019 r. XII/82/2019 w sprawie przyjęcia Samorządowej Karty Praw Rodzin, należy argumentować w oderwaniu od jej rzeczywistych treści i celów, wszak pośrednio odnosi się ona do kwestii spornych społecznie, co do których Wnioskodawcy wypowiadać się nie powinni. Należy jednak już na samym wstępie podkreślić, że kwestie te odnoszą się do sfery, która wykracza poza kompetencje jednostki samorządowej, a co więcej ma istotny wpływ na jej funkcjonowanie w wymiarze zewnętrznym.

Wnioskodawcy nie chcą także definiować pojęcia „rodziny”, a także zasad jej ochrony, ponieważ uważają, że taki zakres kompetencyjny przysługuje wyłącznie ustawodawcy. Tym samym Rada Miejska nie posiada kompetencji do określania roli rodziny, zadań oświaty, a także zasad wykluczania z finansowania projektów określonej kategorii. Nie jest także rolą samorządu warunkowanie programów profilaktycznych w zakresie przeciwdziałania przemocy co do integralności rodziny, w sytuacji gdy zachodzą tam zjawiska patologiczne, ponieważ od rozstrzygania takich kwestii są sądy i inne instytucje do tego powołane. Nie można także mówić o roli samorządu, gdy ma on preferować jedynie takie programy certyfikacji przedsiębiorców, którzy przyjęli rozwiązania sprzyjające rodzinie, podczas gdy każdy bez wyjątku winien mieć równy dostęp do usług publicznych świadczonych przez miasto Przasnysz, a nie tylko określona grupa. Samorząd nie powinien także powoływać nowej i nieznannej ustawie instytucji jaką jest Rzecznik Praw Rodzin, w sytuacji gdy dysponuje fachowym narzędziem ochrony jakim jest Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej, w dodatku doceniany w obszarze ogólnopolskim i wskazywany jako przykład prawidłowej polityki rodzinnej i socjalnej.

Autorzy niniejszego projektu z poszanowaniem dla wszystkich osób wspólnoty samorządowej, bez względu na poglądy prezentowane przez różne grupy społeczne, nie będą odnosić się do tychże kwestii, ponieważ nie jest zamiarem w tym przypadku polaryzowanie społeczeństwa, a także wywoływanie sporów doktrynalnych i pogładowych, które także powinny być pozostawione poza jednostką samorządu terytorialnego. Wnioskodawcy skupili się na kwestiach natury faktycznej, odnoszącej się bezpośrednio do miasta Przasnysz, a także możliwych w przyszłości szkodliwych skutków uchwały w wymiarze wizerunkowym, finansowym i prawnym. W wymiarze wizerunkowym będzie to propagowanie Miasta jako samorządu nienawiści, nieprzyjaznego wspólnocie i osobom z zewnątrz. W wymiarze finansowym jest to ryzyko ograniczenia czy też wykluczenia w aplikowaniu o różnego rodzaju środki pozakrajowe. I wreszcie w rozumieniu prawnym, naruszenie podstawowej zasady konstytucyjnej legalizmu.

Praktyka wskazała, że podjęcie tej uchwały było błędne, ingerujące w sprawy co do których samorząd winien wykazać swoistą neutralność. Możliwą konwalidacją tego stanu rzeczy w ocenie Wnioskodawców będzie jej wyeliminowanie z porządku prawnego. Inicjatywy tej nie można wobec czego interpretować jako sprzeciwu wobec „rodziny”, gdyż będzie to jedynie nadużycie służące określonym grupom interesu, a przy tym prowokujące do zbędnych dyskusji co do których samorząd winien być daleki. Radni Rady Miejskiej jako przedstawiciele organu stanowiące winny dążyć do łagodzenia tego typu sporów, a także działań w interesie szeroko rozumianej wspólnoty samorządowej. Dotychczasowe doświadczenie z Samorządową Kartą Praw Rodzin, wskazuje zatem, że inicjatywa

uchwałodawcza jest w pełni uzasadniona i wręcz konieczna. Z kolei jej poparcie należy interpretować wyłącznie w ten sposób jak wskazano w niniejszym uzasadnieniu, bez przypisywania jej innych argumentów i celów.

**Łukasz Chrostowski – Burmistrz Przasnysza**  
**Sławomir Czaplicki – Radny Rady Miejskiej**  
**Piotr Kołakowski – Radny Rady Miejskiej**  
**Małgorzata Bandurska – Radna Rady Miejskiej**  
**Bogdan Dymczyk – Radny Rady Miejskiej**  
**Edyta Olak – Radna Rady Miejskiej**  
**Jarosław Jachimowski – Radny Rady Miejskiej**

## **2. UZASADNIENIE FAKTYCZNE**

Uchwała Rady Miejskiej w Przasnyszu z dnia 18 czerwca 2019 r. w sprawie przyjęcia Samorządowej Karty Praw Rodzin XII/82/2019, w oderwaniu od jej treści i celów, jest wizerunkowo i faktycznie szkodliwa dla Miasta Przasnysz.

Fakt jej podjęcia przez gminy skutkował licznymi, negatywnymi publikacjami w mediach ogólnopolskich i nawet zagranicznych. Przasnysz został umieszczony w tzw. „Atlasie Nienawiści” (interaktywnej mapie nienawiści). Miasto Przasnysz obok Powiatu Przasnyskiego pojawiło się w wielu nieprzychylnych publikacjach, co miało znaczący wpływ na budowanie jego wizerunku. W przestrzeni publicznej upowszechniono negatywny wizerunek miast, które podjęły tego typu uchwały. Ponadto uchwała ta stanowi realne zagrożenie w procesie aplikowania przez Przasnysz o środki pozakrajowe, bowiem pozostaje w spornej linii z prawem Unii Europejskiej i jej ustawowymi organami.

Trzeba także odnotować w tym miejscu, że Miasto działa na zasadzie legalizmu, określonej w Konstytucji RP i innych aktach powszechnie obowiązujących. Autorem wiodącym projektu „Samorządowej Karty Praw Rodzin” nie jest żadna organizacja rządowa i formalnie popierana przez rząd, a fundacja o charakterze pozarządowym. Co za tym idzie, tego typu projekty, nie powinny być wykorzystywane do funkcjonowania samorządu. Cele te nie powinny być bowiem określane przez organizację pozarządową, a prawa powszechnie obowiązujące. Miasto na kanwie doświadczeń związanych z przyjętą uchwałą uznaje ją za szkodliwą i zbędną. Ustrojodawca w wielu ustawach w sposób wystarczający określił mechanizmy ochrony „rodziny”, poczynając od Konstytucji RP. Nie bez znaczenia jest także to, że do tut. samorządu od początku jego istnienia nie wpłynęła żadna skarga z której wynikałaby jakakolwiek dyskryminacja i naruszenie praw do życia w rodzinie i wychowania zgodnie ze swoimi przekonaniem dzieci, co tylko świadczy o zbędności tej uchwały.

Miastu nie są potrzebne spory sądowe o naruszenie dóbr osobistych, ryzyko utraty środków zewnętrznych, a także strata wizerunkowa tylko dlatego, że w obecnie prawnym funkcjonuje uchwała, która w żaden sposób nie zmienia rzeczywistości prawnej i faktycznej działania samorządu. Przasnysz jako jednostka samorządu terytorialnego, jest wspólnotą osób ją zamieszkujących. Zatem każdy, bez wyjątku, kto ją zamieszkuje jest jej częścią, bez żadnego warunkowania i klasyfikacji. I zgodnie z art. 32 Konstytucji RP,

**„Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny”.**

Dlatego też jednostki samorządu terytorialnego poprzez swoje organy ustawowe, nie powinny wypowiadać się, ani angażować w sprawy, które wykraczają poza materię konstytucyjną i ustawową. Wszak nie jest rolą samorządu definiowanie „rodziny” i zasad jej ochrony, w sytuacji gdy ochrona ta wynika z przepisów prawa. Rada Miejska nie ma zatem kompetencji określania pewnych zasad funkcjonowania instytucji, kiedy to te zasady jasno i wprost wynikają z przepisów prawa. Tym bardziej, gdy zasady te będą wątpliwości natury dogmatyczno – prawnej.

Powiat Przasnyski jako pierwszy z samorządów w powiecie przasnyskim nawiązał współpracę z organizacją pozarządową pn. „Fundacja Instytut na rzecz Kultury Prawnej ORDO IURIS”. Fundacja działa w oparciu o Statut, gdzie wymienione są jej cele, w tym m.in. działanie na rzecz poszanowania małżeństwa, jako związku kobiety i mężczyzny, rodziny, macierzyństwa i rodzicielstwa oraz promowanie rozwiązań prawnych służących ich ochronie (§ 7 ust. 3 Statutu Fundacji). W skład Fundacji wchodzi m.in. adwokaci, radcowie prawni zaangażowani w „obronę ładu konstytucyjnego i jego aksjologicznej tożsamości poświadczonej w preambule do Konstytucji”. Jej przedstawiciele prowadzą działania upowszechniające i promujące te cele. W efekcie tej współpracy, Rada Powiatu Przasnyskiego uchwałą z dnia 7 czerwca 2019 r. Nr VIII/71/2019 przyjęła tzw. „Samorządową Kartę Praw Rodzin” – dokument opracowany m.in. przez Fundację. Słowo „Karta” ma oznaczać w nawiązaniu do takich nazw aktów jak Karta Praw Podstawowych, zbiór generalnych zasad i wartości obowiązujących w danym obszarze.

W ślad za Powiatem Przasnyskim takie uchwały podjęła także gmina Krzynowłoga Mała w dniu 5 sierpnia 2019 r. Nr XII/49/2019 oraz Miasto Przasnysz w dniu 18 czerwca 2019 r. Nr XII/82/2019 r. W tym samym czasie samorzady obok Samorządowej Karty Praw Rodzin (dalej: SKPR), podejmowały także uchwały określane potocznie jako „Strefa Wolna od LGBT”. Jako jeden z przykładów można wskazać m.in. gminę Istebna. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wyrokiem z dnia 14 lipca 2020 r. sygn. akt. III SA/GI 15/20 unieważnił uchwałę organu stanowiącego tej gminy, jako sprzecznej z zasadą legalizmu.

W powszechnej opinii publicznej ukształtowały się trzy nurty pogładowe w zakresie oceny tych dwóch aktów (SKPR oraz Strefy Wolnej od LGBT). Pierwszy, wskazuje na ich homofobiczny i dyskryminujący charakter. Drugi, wskazuje na neutralny charakter SKPR, a na radykalny charakter „Strefy Wolnej od LGBT”. Trzeci wreszcie, wskazuje na tożsamość tych uchwał przypisując im charakter prorodzinny i ochronny dla małżeństwa, jako związku mężczyzny i kobiety. Autorzy inicjatywy uchwalodawczej nie będą opowiadać się za żadnym z przedstawionych nurtów pogładowych, jednak zwracają uwagę na pewne wątpliwości, które w przypadku profesjonalnego działania samorządu, jawności i równości życia publicznego nie powinny mieć miejsca, gdyż od jednostek samorządu wymaga się więcej, niż jak w tym przypadku od organizacji pozarządowych, będących autorami projektu SKPR.

Powyższe kontrowersje skutkowały tym, że w dniu 18 grudnia 2019 r. Parlament Europejski (463 głosy za, 107 przeciw). Dokument ten określany jest jako Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 18 grudnia 2019 r. w sprawie dyskryminacji osób LGBTI i nawoływania do nienawiści do nich w sferze publicznej, w tym stref wolnych od LGBTI

(2019/2933(RSP)). W rezolucji PE wzywa Polskę do potępienia dyskryminacji osób LGBTI oraz do unieważnienia uchwał samorządów<sup>1</sup>. W Rezolucji wskazano, że „(...) ponad 80 samorządów w Polsce przyjęło uchwały, w których oświadczają, że są wolne od „ideologii LGBT”, lub zatwierdziło Samorządową Kartę Praw Rodzin lub jej najważniejsze przepisy, które dyskryminują w szczególności rodziny niepełne i rodziny LGBTI; W odpowiedzi na rezolucję. Organizacja pozarządowa ORDO Iuris określiła powyższą rezolucję jako absurdalną, wskazując przy tym, że Samorządowe Karty Praw Rodzin są wzmocnieniem rodziny jako fundamentalnej wspólnoty społecznej. Ponadto w oficjalnym komunikacie wskazano, że uchwały te mają zagwarantować jej ochronę przed wpływami ideologii negujących jej autonomię i tożsamość.

Przasnysz w okresie uchwalania SKPR aplikował o środki z tzw. mechanizmów norweskich EOG 2014 – 2021 w ramach projektu „Rozwój Lokalny”. Temat uchwał był przedmiotem dyskusji międzynarodowej. W dniu 14 września 2020 r. w tej sprawie wypowiedziała się minister spraw zagranicznych Norwegii Ine Eriksen Soreide odnosząc się do „polskich stref wolnych od LGBT”, wskazując, że „Kraśnik i gminy z podobnymi deklaracjami nie otrzymały wsparcia projektowego w bieżącym okresie finansowania i nie otrzymają takiego wsparcia, dopóki te deklaracje będą ważne. Dotyczy to również wszystkich instytucji znajdujących się pod kontrolą władz miejskich”. Jest to zatem realne zagrożenie dla Miasta w kontekście aplikowania o środki pozakrajowe.

Opublikowanie w tzw. „Atlasie Nienawiści” Miasta Przasnysz skutkowało m.in. protestacyjną wizytacją w mieście osób związanych z akcją „Queer Tour” w sierpniu 2020 r.<sup>2</sup> Powiat Przasnyski pozwał osoby współtworzące „Atlas Nienawiści” za naruszenie dóbr osobistych, sprawa zawisła przed Sądem Okręgowym w Ostrołęce i nie została jeszcze zakończona. Tego typu kosztowne i czasochłonne procesy są zbędne Miastu Przasnysz.

Co ważne, z uwagi na możliwe konsekwencje rzeczonych uchwał, niektóre samorządy podjęły odważne decyzje odnośnie ich uchylenia<sup>3</sup>. Spór w tym zakresie nadal ma charakter aktualny. Jak informuje Radio Łódź, do marszałków pięciu województw, trafiło pismo informujące, że:

„Uchwały łamią europejską zasadę niedyskryminacji i stanowią podstawę do zablokowania środków unijnych z programu REACT-EU. W opublikowanym na stronie internetowej portalu radiolodz.pl, wskazano, że „(...) w Łódzkim obowiązuje Samorządowa Karta Praw Rodziny (...). Normunds Popens, zastępca dyrektora generalnego Komisji Europejskiej, podkreślił, że uchwały są dyskryminujące niezgodne z art. 2 traktatu o UE oraz naruszają kartę praw podstawowych. Jeżeli samorządy ich nie uchylą, muszą liczyć się utratą funduszy unijnych”<sup>4</sup>, na co Miasto Przasnysz nie może sobie pozwolić.

Z tych też względów wyeliminowanie z obrotu SKPR jest zasadne, a wręcz konieczne.

<sup>1</sup> [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-12-18\\_PL.html#sdocta7](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-12-18_PL.html#sdocta7)

<sup>2</sup> <https://www.infoprzasnysz.com/teczowy-happening-lgbt-w-przasnyszu/>

<sup>3</sup> <https://www.prawo.pl/samorzad/uchwaly-anty-lgbt-samorzady-modyfikuja-swoje->

<stanowiska,510808.html> <sup>4</sup> <https://www.radiolodz.pl/posts/72702-komisja-europejska-domaga-sie-wyjasnien-ws-samorzadowej-karty-praw-rodziny>

### 3. UZASADNIENIE PRAWNE

Uchwała Rady Miejskiej w Przasnyszu z dnia 18 czerwca 2019 r. narusza zasadę legalizmu, wykracza poza dozwolone prawem wypowiedzi, stanowi akt o charakterze władczym, abstrakcyjnym i kreującym obowiązującym erga omnes. Wkracza w kompetencje ustawowe innych organów, a także ponad ustawową potrzebę stara się zabezpieczyć przedmiotowe kwestie, podczas gdy takie działanie pozostaje poza rolą i kompetencjami ustawowymi samorządu terytorialnego.

Samorząd działa na zasadzie legalizmu. Zasadę tę określono w art. 7 Konstytucji RP, który stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Z Konstytucji RP wynika, że podstawowym aktem normatywnym na podstawie, którego działają organy władzy publicznej, jest ustawa. Potwierdza to kształt zasady wyłączności ustawy. Zasada ta ma z jednej strony legitymizować działanie organów władzy publicznej, z drugiej określać granicę ingerencji w prawa człowieka przez te organy. Stąd wynika zakaz domniemanie kompetencji przez organy władzy publicznej (por. komentarz red. Safjan/Bosek 2016 Konstytucja RP).

„Takie uchwały jak SKPR nie obowiązują we wszystkich samorządach. Powstała zatem sytuacja prawna, gdzie np. w Przasnyszu obowiązują zasady inne niż np. w m. Maków Mazowiecki. Nie ma co do tego jednolitości prawnej, a jest widoczna polaryzacja. Można zatem przyjąć, że inne będą zasady wspierania przedsiębiorców w Przasnyszu, a inne będą w Makowie Mazowieckim, które tego typu Samorządowej Karty Praw Rodzin nie uchwaliło. A przecież obowiązuje ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców, która w art. 2 wprost wskazuje, że podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach.”

Zgodzić się w tym miejscu trzeba z motywami wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach sygn. akt. III SA/GI 15/20, co do zakazu domniemywania kompetencji organów władzy publicznej, co do rozróżnienia normy zadaniowej i kompetencyjnej. O ile dla wydania przez organ gminy aktu o charakterze niewładczym wystarczającą podstawę prawną stanowi art. 18 ust. 1 ustawy samorządowej jako norm zadaniową, o tyle dla aktu o charakterze władczym konieczna jest jeszcze norma kompetencyjna, zawierająca wyraźne upoważnienie dla organu do czynienia konkretnego zagadnienia przedmiotem takiej uchwały (uchwała 7 sędziów NSA z dnia 29 marca 2006 r. sygn. akt. II GPS 1/06).

Trzeba jednak pamiętać o jeszcze jednej zasadniczej kwestii, otóż tak akt o charakterze władczym, jak i akt nieposiadający tej cechy muszą mieścić się w granicach wyznaczonych gminie przepisem art. 6 ustawy samorządowej, zgodnie z którym do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Wymogi te dotyczą wszelkich działań gminy. Zakres jej działania został wyznaczony dwoma czynnikami po pierwsze - sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, po drugie – sprawy niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów.

„Dalsze uzasadnienie tej kwestii wymaga omówienia zagadnienia, które będzie istotne dla wielu zagadnień, mianowicie czy zaskarżona uchwała jest aktem władczego realizowania zadań administracji, czy tylko deklaracją ideologiczną, a więc aktem niewładczym”. Wnioskodawcy wskazują, że SKPR nie jest tylko deklaracją ideową, ale zapowiedzią praktycznych działań. Taka uchwała jest już stanowieniem o kierunkach działań organu wykonawczego Gminy na mocy art. 18 ust. 2 pkt. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Uchwała ma również charakter dyrektywy wykonawczej do innych podmiotów gminnych (por. tak m.in. w wyr. III SA/GI 15/20). Nie bez znaczenia jest także to, że w Uchwale Rady Miejskiej w Przasnyszu z dnia 18 czerwca 2019 r. w sprawie uchwalenia Samorządowej Karty Praw Rodzin wskazano właśnie podstawę prawną art. 18 ust. 2 pkt. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Uchwała podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt. 2 ustawy samorządowej, dotyczy stanowienia przez radę „o kierunkach działania” organu wykonawczego. Uchwała podejmowana na podstawie tego przepisu, to tak zwana uchwała kierunkowa, która może wskazać priorytety, którymi organ wykonawczy powinien się kierować podczas wykonywania uchwały. Na podstawie tego upoważnienia ustawowego Rada Miejska nie może natomiast nakazywać innym podmiotom konkretnych rozwiązań prawnych ani też narzucać sposobu załatwienia konkretnej sprawy. "Przyjęcie" w całości tak obszernego dokumentu jakim jest Karta, który szczegółowo reguluje określone działania, a w każdym razie zasady towarzyszące wykonywaniu zadań publicznych przez Burmistrza, nie mieści się w kategoriach uchwały kierunkowej. W przypadku uchwały "przyjmującej" Kartę w całości, trudno też twierdzić, że akt ten ma charakter nienormatywny i że jej przyjęcie może nastąpić wyłącznie w oparciu o ogólny przepis art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (por. wyr. WSA w Poznaniu z dnia 27.08.2020 r. sygn. II SA/Po 520/20).

Zgodzić się przy tym należy, że wspólnota posiada prawo do wyrażania swoich poglądów zgodnie z art. 54 ust. 1 Konstytucji (poprzez swoje organy). W tym jednak przypadku tj. w przypadku organów władzy publicznej, obowiązują wyższe standardy, wynikające, między innymi z art. 7 i art. 30 Konstytucji. Zgodnie z art. 1 ustawy samorządowej mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową, co, zgodnie z art. 16 Konstytucji RP, oznacza ogół mieszkańców. Gmina nie może w drodze działalności uchwałodawczej wykluczać części mieszkańców z członkostwa we wspólności samorządowej i uniemożliwiać im korzystania z pełni praw i wolności (NSA w wyroku z 2 lipca 2014 r., sygn. akt I OSK 1054/14).

**Z tych wszystkich względów uchwałę należy uchylić.**

**3. Wykaz źródeł sfinansowania kosztów realizacji uchwały.**

**Nie dotyczy.**

**Szczegółowe wyjaśnienie problemu związanego z uchylaną Uchwałą przedstawi wyznaczony przez nas Referent.**

**/-/ Wnioskodawcy**