



Warszawa, 04-09-2023 r.

**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

**Marcin Wiącek**

**XI.505.8.2023.JJ**

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w  
Lublinie**

ul. M. C. Skłodowskiej 40

20-400 Lublin

za pośrednictwem

**Rady Gminy Zakrzówek**

Żeromskiego 24

23-213 Zakrzówek

**Skarga**

**Rzecznika Praw Obywatelskich na uchwałę Rady Gminy Zakrzówek – Stanowisko  
Zakrzówek – gminą wolną od ideologii „LGBT”**

Działając na podstawie art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2023 r. poz. 1058, t.j.; dalej: „ustawa o RPO”) w zw. z art. 8 § 1 oraz art. 3 § 2 pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 259, t.j.; dalej: „p.p.s.a.”) zaskarżam uchwałę Rady Gminy Zakrzówek – Stanowisko Zakrzówek – gminą wolną od ideologii „LGBT” w całości.

Zaskarżonej uchwale zarzucam:

- naruszenie art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 6 ust. 1, art. 18 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40; dalej: „u.s.g.” lub „ustawa o samorządzie gminnymi”) poprzez wykroczenie poza zakres działania gminy i zakres właściwości rady gminy oraz władczą ingerencję w zakres kompetencji innych organów władzy publicznej, w tym organów wykonawczych samorządu terytorialnego i organów administracji rządowej, a w konsekwencji brak podstawy prawnej i naruszenie zasady legalizmu;
- naruszenie art. 47, art. 48, art. 54 ust. 1, art. 70 ust. 1 i art. 73 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP poprzez ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności z naruszeniem zasady wyłączności ustawy;
- naruszenie art. 32 ust. 2 Konstytucji RP poprzez dyskryminację ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową, polegającą na wykluczeniu ze wspólnoty samorządowej jej mieszkańców identyfikujących się jako lesbijki, geje, osoby biseksualne i transpłciowe („LGBT”);
- naruszenie art. 30 w zw. z art. 47 w zw. z art. 32 ust. 2 Konstytucji RP i art. 54 ust. 1 w zw. z art. 25 ust. 2 i z art. 32 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 8 w zw. z art. 14 i art. 10 w zw. z art. 14 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284; dalej: „Europejska Konwencja Praw Człowieka” lub „EKPC”) poprzez nieuzasadnioną ingerencję w wolności i prawa osób LGBT, polegającą na naruszeniu ich godności, a także ograniczeniu prawa do życia prywatnego i wolności wypowiedzi, a w konsekwencji dyskryminację ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową;
- naruszenie art. 21 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE z 2016 r., C 202, s. 1, dalej: „TFUE”) poprzez ograniczenie swobody przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, polegające na nieuzasadnionym zniechęcaniu obywateli UE, którzy identyfikują się jako osoby LGBT, do przebywania na terenie gminy Zakrzówek oraz związane z nim naruszenie art. 7, art. 11 ust. 1, art. 21 ust. 1 i art. 45 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE z 2016 r., C 202; dalej: „KPP” lub „Karta”) poprzez naruszenie prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, wolności wypowiedzi oraz zakazu dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową.

Wobec powyższego wnoszę o **stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości.**

## UZASADNIENIE

### STAN FAKTYCZNY

1. Dnia 8 maja 2019 r. Rada Gminy Zakrzówek przyjęła uchwałę Stanowisko Zakrzówek – gminą wolną od ideologii „LGBT”. Uchwała została opublikowana w Biuletynie Informacji Publicznej<sup>1</sup>. Podstawa prawna uchwały nie została wskazana w jej treści.
2. W celu uzasadnienia przyjęcia zaskarżonej uchwały powołano się w jej wstępie na pojawiające się w sferze publicznej działania zorientowane na „promowanie tzw. Karty LGBT+, która narusza podstawowe prawa i wolności, kwestionując wartości chronione w polskiej Konstytucji”. W uchwale wyrażono m.in. deklarację podjęcia działań mających na celu realizację powyższego założenia „dla dobra życia i rodziny”. Zobowiązania te obejmują swoim zakresem przede wszystkim obszar zadań edukacyjno-wychowawczych szkół i innych placówek oświatowych, a także ochronę przedstawicieli wybranych zawodów przed poprawnością polityczną – „homopropagandą”.
3. Organ nadzoru, tj. Wojewoda Lubelski, nie podjął rozstrzygnięcia o nieważności uchwały ze względu na jej sprzeczność z prawem, w trybie przewidzianym w art. 91 ust. 1 u.s.g.
4. W 2020 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do organów jednostek samorządu terytorialnego, które wydały uchwały przeciwko „ideologii LGBT” oraz do Minister ds. Funduszy i Polityki Regionalnej. Rzecznik poruszył kwestię zgodności wydatkowania funduszy unijnych z zasadą niedyskryminacji. Rzecznik wskazywał, że dalsze obowiązywanie tych uchwał nie tylko zagraża równemu traktowaniu, ale tworzy ryzyko utraty lub ograniczenia wsparcia finansowego w postaci środków z Unii Europejskiej.

---

<sup>1</sup> Uchwała dostępna pod adresem:

<https://ugzakrzowek.bip.lubelskie.pl/upload/pliki//Stanowisko.pdf> [dostęp z dnia 2 sierpnia 2023 r.].

5. Dnia 29 listopada 2022 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, w których nadal obowiązywały uchwały przeciwko „ideologii LGBT”, w tym do Zakrzówka. W pismach do 24 gmin i 12 powiatów Rzecznik wskazał, że organy władzy publicznej powinny w swojej działalności uwzględnić dokonaną przez sądy administracyjne ocenę prawną tych uchwał. Część z samorządów, do których wystąpił Rzecznik, uchylilo dyskryminujące uchwały. Argumentacja Rzecznika nie została jednakże podzielona przez organy gminy Zakrzówek. W odpowiedzi na pismo Rzecznika Wójt Gminy Zakrzówek wskazał, że pismo RPO zostało „odczytane na XLVI sesji VIII kadencji Rady Gminy Zakrzówek w dniu 22 grudnia 2022 r. Radni po odsłuchaniu przedmiotowego pisma nie podjęli żadnych działań zmierzających do zmiany wcześniej przyjętego stanowiska<sup>2</sup>.

## **STAN PRAWNY**

### **Orzecnictwo sądów administracyjnych w sprawach dotyczących tzw. uchwał o przeciwdziałaniu „ideologii LGBT”**

6. Dotychczas Rzecznik Praw Obywatelskich skierował do wojewódzkich sądów administracyjnych dziewięć skarg na uchwały o treści zbliżonej do uchwały, której dotyczy niniejsza skarga. Wszystkie zaskarżone uchwały zostały uznane przez wojewódzkie sądy administracyjne za podjęte bez podstawy prawnej i nieważne z

---

<sup>2</sup> Treść odpowiedzi Wójta Gminy Zakrzówek z dnia 9 lutego 2023 r. dostępna jest pod adresem: [https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-02/Odpowiedz\\_samorzady\\_uchwaly\\_antyLGBT\\_Zakrzowek\\_9.02.2023.pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-02/Odpowiedz_samorzady_uchwaly_antyLGBT_Zakrzowek_9.02.2023.pdf) [dostęp z dnia 2 sierpnia 2023 r.].

powodu rażącego naruszenia prawa<sup>3</sup>. Kolejne dwie oczekują na rozpoznanie (skargi z dnia 10 lipca 2023 r. i dnia 28 sierpnia 2023 r.).

7. W dniu 28 czerwca 2022 r. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargi kasacyjne złożone od czterech wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych<sup>4</sup>. Tym samym orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych w sprawach uchwał Rady Gminy Serniki (wyrok WSA w Lublinie z dnia 6 sierpnia 2020 r., sygn. akt III SA/Lu 7/20), Rady Gminy Osiek (wyrok WSA w Kielcach z dnia 11 września 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 382/20), Rady Gminy Istebna (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/GI 15/20) oraz Rady Gminy Klwów (wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 lipca 2020 r., sygn. akt VIII SA/Wa 42/20) stały się prawomocne.
8. Sądy administracyjne nie miały wątpliwości, że uchwały przeciwko „ideologii LGBT” dyskryminują konkretne osoby i stwarzają wokół nich wrogą, uwłaczającą i zastraszającą atmosferę, co może powodować ryzyko przemocy wobec tych osób. W wyrokach podkreślono, że nikt, ze względu na swoją orientację seksualną i tożsamość płciową nie może być dyskryminowany przez władze publiczne, a podejmując tego rodzaju uchwały, jednostki samorządu terytorialnego w istocie nawoływały do nieprzestrzegania prawa powszechnie obowiązującego.

---

<sup>3</sup> Zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/GI 15/20 (dot. uchwały Rady Gminy Istebna); wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 lipca 2020 r., sygn. akt VIII SA/Wa 42/20 (dot. uchwały Rady Gminy Klwów); wyrok WSA w Lublinie z dnia 6 sierpnia 2020 r., sygn. akt III SA/Lu 7/20 (dot. uchwały Rady Gminy Serniki); wyrok WSA w Kielcach z dnia 11 września 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 382/20 (dot. uchwały Rady Gminy Osiek); wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 stycznia 2022 r., sygn. akt III SA/Kr 976/21 (dot. uchwały Rady Gminy Lipinki); wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 stycznia 2022 r., sygn. akt III SA/Kr 975/21 (dot. uchwały Rady Powiatu Tarnowskiego); wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 29 marca 2022 r., sygn. akt II SA/Rz 27/20 (dot. uchwały Rady Gminy Niebylec); wyrok WSA w Lublinie z dnia 9 maja 2022 r., sygn. akt III SA/Lu 312/20 (dot. uchwały Rady Powiatu Ryckiego); wyrok WSA w Lublinie z dnia 9 maja 2022 r., sygn. akt III SA/Lu 240/20 (dot. uchwały Sejmiku Województwa Lubelskiego).

<sup>4</sup> W sprawach uchwał: Rady Gminy Serniki (wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2022 r., sygn. akt III OSK 4028/21), Rady Gminy Osiek (wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2022 r., sygn. akt III OSK 4041/21), Rady Gminy Istebna (wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2022 r., sygn. akt III OSK 3746/21) oraz Rady Gminy Klwów (wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2022 r., sygn. akt III OSK 4240/21).

9. Jak podkreślił NSA w wyroku z dnia 28 czerwca 2022 r., sygn. akt III OSK 4041/21, dotyczącym jednej z uchwał o przeciwdziałaniu „ideologii LGBT”: „[...] zaskarżona uchwała wprowadzała dyskryminację osób o odmiennej orientacji seksualnej. Zarówno z jej treści, jak i uzasadnienia tej uchwały wynika bowiem, że na terenie Gminy Osiek jakiegokolwiek wyrażanie odmienności seksualnej miało być niedopuszczalne, co ma przejawiać się w formule «Gmina wolna od ideologii LGBT» (uzasadnienie unieważnionej uchwały)” (wyrok NSA z 28 czerwca 2022 r., sygn. akt III OSK 4041/21).
10. Oceniając bliźniaczą uchwałę NSA w wyroku z dnia 28 czerwca 2022 r., sygn. akt III OSK 4028/21, wskazał iż: [...] „istotą zawartego w deklaracji przekazu jest de facto negowanie podejmowanych w przestrzeni publicznej działań równościowych antydyskryminacyjnych oraz faktycznej swobody funkcjonowania osób należących do środowiska LGBT (choćby poprzez uniemożliwienie im przedstawiania swoich postulatów - gdyż te, jak należy mniemać, stanowią «ideologię LGBT» i «homopropagandę»”.
11. W tym samym orzeczeniu NSA podkreślił, że: „Niewątpliwie więc wydzwięk takiej deklaracji jest sprzeczny z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa oraz zakazem dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny (art. 32 Konstytucji), a także art. 21 ust. 1 Karty Praw Podstawowych UE («Zakazana jest wszelka dyskryminacja w szczególności ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, poglądy polityczne lub wszelkie inne poglądy, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną.») i art. 14 EKPC. («Korzystanie z praw i wolności wymienionych w niniejszej konwencji powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów, jak płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne i inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie bądź z jakichkolwiek innych przyczyn»”.
12. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 29 marca 2022 r., sygn. akt II SA/Rz1825/21, wskazał, że: „[...] kwestionowana uchwała ingeruje w sposób bezprawny w prawa i wolności jednostek oraz posiada charakter dyskryminujący, poprzez – po pierwsze – wykluczenie ze wspólnoty samorządowej oznaczonej ogólnie grupy osób określonych jako LGBT, a ściśle «ideologia LGBT», a po drugie, poprzez naruszenie godności tych osób, ich prawa do życia prywatnego i

wolności wypowiedzi, ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową, a także ogranicza prawa rodziców do wychowywania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami, prawo do nauki oraz prawo do nauczania”.

### **Dopuszczalność skargi**

13. Legitymacja podmiotów wymienionych w art. 8 § 1 p.p.s.a. do wniesienia skargi do sądu administracyjnego nie jest ograniczona przesłankami materialnoprawnymi. Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi skargę w sprawie dotyczącej interesu ogólnego i podstawą jego legitymacji skargowej jest ochrona praw człowieka i obywatela. Rzecznik nie ma obowiązku wykazywania naruszenia interesu prawnego określonej jednostki bądź interesu społecznego (por. wyrok NSA z dnia 13 października 2006 r., sygn. akt I OSK 978/06; postanowienie NSA z dnia 10 grudnia 2010 r., sygn. akt I OSK 1333/10; wyrok WSA w Lublinie z dnia 17 maja 2018 r., sygn. akt III SA/Lu 79/18). W konsekwencji decyzja RPO o wniesieniu skargi do sądu administracyjnego nie podlega ocenie sądu administracyjnego. Należy dodać, że legitymacja RPO do zaskarżania uchwał w sprawie przeciwdziałania tzw. „ideologii LGBT” została potwierdzona m.in. wyrokiem WSA w Rzeszowie z dnia 29 marca 2022 r., sygn. akt II SA/Rz 1825/21.
14. W świetle dotychczasowego orzecznictwa sądów administracyjnych uchwały w sprawie tzw. „ideologii LGBT” stanowią kategorię aktu organu jednostki samorządu terytorialnego podjętego w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a.), a tym samym podlegają kognicji sądów administracyjnych (zob. np. postanowienie NSA z dnia 25 września 2020 r., sygn. akt I OSK 1256/20).
15. Zgodnie z art. 184 zd. 2 Konstytucji kontroli sądowej podlegają „uchwały organów samorządu terytorialnego”. Zawarte w tym przepisie pojęcie „uchwała” oznacza każdy akt przyjęty kolegialnie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Nie ma znaczenia nazwa, jaka została nadana danemu aktowi. W przeciwnym razie wskazaną regulację konstytucyjną można by z łatwością obejść. Poza tym, niezależnie od nadanej nazwy, każdy akt pochodzący organu kolegiального stanowi w świetle prawa uchwałę. W konsekwencji na dopuszczalność kontroli legalności zaskarżonej uchwały nie ma jakiegokolwiek wpływu to, że została ona nazwana „stanowiskiem”, a nie „uchwałą”.
16. Z przedstawionych wyżej przyczyn skarga w niniejszej sprawie jest dopuszczalna.

### **Brak podstawy prawnej do wydania aktu o charakterze władczym**

17. Jak wynika z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (tzw. zasada legalizmu). Zasada, o której mowa, wiąże wszystkie organy władzy publicznej, w tym organy jednostek samorządu terytorialnego (zob. wyrok NSA z dnia 27 września 2017 r., sygn. akt I OSK 1066/17; wyrok NSA z dnia 1 lutego 2017 r., sygn. akt I OSK 2779/16 i przywołany w nich wyrok NSA Gdańsku z dnia 30 września 1992 r., sygn. akt SA/Gd 1008/92).
18. Zasada legalizmu oznacza m.in. zakaz domniemywania kompetencji prawotwórczych, tj. obowiązek organów władzy publicznej do działania wyłącznie na podstawie upoważnienia przewidzianego w prawie (zob. wyrok NSA z 16 września 2009 r., sygn. akt II FSK 562/08). O ile podmioty prywatne mogą czynić wszystko czego im prawo nie zabrania, o tyle organy władzy publicznej mogą podejmować tylko te działania, na które im prawo zezwala (zob. wyrok NSA z dnia 27 września 2017 r., sygn. akt I OSK 1066/17; wyrok NSA z dnia 1 lutego 2017 r., sygn. akt I OSK 2779/16).
19. Zasada legalizmu ma zatem charakter gwarancyjny, tj. chroni przed nadużyciem władzy ze strony organów publicznych. Podczas gdy zakaz wykraczania poza zakres swoich kompetencji odnosi się do wszelkich form działalności organów władzy – bez względu na to, czy mają one charakter władczy, niewładczy, intencyjny, czy konkretny (wyrok NSA z dnia 27 września 2017 r., sygn. akt I OSK 1066/17) – najdalej idące ograniczenia i wymagania zasada legalizmu formułuje wobec działań władczych. Jak wskazał NSA, „negatywne domniemanie kompetencji władczych należy do niekwestionowanych fundamentów porządku administracyjnoprawnego w demokratycznym państwie prawnym (wyrok NSA z dnia 9 lipca 2008 r., sygn. akt II OSK 779/07). Organ władzy publicznej nie mogą podejmować żadnej decyzji bez podstawy prawnej w powołaniu jedynie na względy natury ekonomicznej, politycznej czy nawet moralnej” (wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2008 r. sygn. akt II OSK 362/07). Trybunał Konstytucyjny stwierdził z kolei, że zasada legalizmu oznacza „dyrektywę interpretacji przepisów kompetencyjnych w sposób ścisły i z odrzuceniem w odniesieniu do organów władzy publicznej zasady: co nie jest zakazane, jest dozwolone” (wyrok TK z dnia 27 maja 2002 r., sygn. akt K 20/01). Naruszeniem powyższej zasady będzie więc „podjęcie decyzji władczej z przekroczeniem kompetencji określonych w Konstytucji i ustawach” (wyrok TK z dnia 25 maja 1998 r., sygn. akt U 19/97).
20. Należy w tym kontekście rozróżnić pojęcie kompetencji od pojęcia zadań, czy też zakresu działania organu władzy publicznej. Jest to istotne, gdyż kompetencja do



podejmowania określonych czynności lub aktów nie może być wywodzona w drodze wykładni z przepisów określających w sposób ogólny zadania organu. Innymi słowy, tzw. przepisy zadaniowe nie mogą stanowić samoistnej podstawy prawnej dla ingerencji w prawa i obowiązki człowieka ze strony administracji publicznej (Skrzydło-Niżnik I., Model ustroju samorządowego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego, Kraków 2007, s. 424). Działania władcze muszą być więc oparte na konkretnej, odpowiednio szczegółowej, normie kompetencyjnej, upoważniającej organ do podjęcia rozstrzygnięcia i określającej czynność będącą przedmiotem kompetencji (zob. uchwała 7 sędziów NSA z dnia 29 marca 2006 r., sygn. akt II GPS 1/06).

21. Zgodnie z powyższymi rozważaniami ocena, czy zaskarżona uchwała ma odpowiednią podstawę prawną, wymaga w pierwszej kolejności zidentyfikowania, czy uchwała ta ma charakter władczy, a jeśli tak – zbadania, czy istniał przepis ustawy upoważniający do jej podjęcia.
22. Podkreślenia wymaga, że charakter władczy mogą mieć nie tylko akty prawa miejscowego (stanowiące, na gruncie art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, źródło prawa powszechnie obowiązującego), ale też akty o charakterze wewnętrznym, adresowane do jednostek organizacyjnie podległych organowi wydającemu akt (art. 93 Konstytucji). Uchwała może być więc kwalifikowana jako władcza, nawet jeśli nie ustanawia praw i obowiązków podmiotów prywatnych, ale zawiera dyspozycje działania dla innych podmiotów w ramach aparatu administracji publicznej (zob. wyrok NSA z dnia 1 lutego 2017 r., sygn. akt I OSK 2779/16). Ponadto dyspozycje te nie muszą być wyrażone szczegółowo i konkretnie. Zobowiązujący charakter uchwały może wynikać ze spraw wyrażonych w jej treści ogólnie, które będą dopiero w przyszłości rozpatrywane przez jednostki gminy.
23. O władczym charakterze uchwały świadczy jej treść, a nie tytuł lub powołana podstawa prawna (czy brak wskazania podstawy prawnej). Przykładowo, rozpatrując sprawy, w których przedmiotem sporu były uchwały rad miejskich deklarujące stosowanie się do nieopublikowanych wyroków Trybunału Konstytucyjnego i zwracające się do prezydentów miast o takie postępowanie, NSA stwierdzał, że mimo nazewnictwa, uchwały te nie są jedynie niewładczym wyrażeniem stanowiska w sprawie, gdyż użyte w nich sformułowania nakazują radom gmin i innym organom określony sposób działania, przesądzając tym samym o władczym charakterze aktów (zob. wyroki NSA z dnia 27 września 2017 r., sygn. akt I OSK 1066/17 i z dnia 1 lutego 2017 r., sygn. akt I OSK 2779/16).

24. Zaskarżona uchwała jest aktem wydanym bez podstawy prawnej. Należy podzielić stanowisko wyrażone przez WSA w Rzeszowie w sprawie uchwały Rady Gminy Niebylec w przedmiocie powstrzymania „ideologii LGBT”. W wyroku z dnia 29 marca 2022 r., sygn. akt II SA/Rz 1825/21, podkreślono, że: „W ustawie o samorządzie gminnym, ani też w innym akcie prawa powszechnie obowiązującego rangi ustawowej nie ma przepisu, który uprawniałby radę gminy do zajmowania ogólnego stanowiska w zakresie stosowania prawa, ani generalnej interpretacji prawnej. W takiej sytuacji uchwała powinna wskazywać na szczególną normę kompetencyjną upoważniającą organ do jej podjęcia, a takiej brak”.
25. Analiza treści zaskarżonej uchwały pozwala stwierdzić, że jest ona aktem o charakterze władczym. Zawiera ona bowiem dyrektywy skierowane do organu wykonawczego gminy oraz jednostek organizacyjnych gminy, zwłaszcza szkół i innych placówek oświatowych.
26. W zaskarżonej uchwale zostały zamieszczone fragmenty, w których zawarto nakazy lub zakazy działania, adresowane do organu wykonawczego gminy oraz dyrektorów prowadzonych przez gminę szkół i innych placówek oświatowych. Świadczy o tym np. fragment wskazujący na brak zgody na „sprzeczne z prawem instalowanie funkcjonariuszy politycznej poprawności w szkołach (tzw. «latarników») oraz zobowiązanie zrobienia „wszystkiego, aby do szkół nie mieli wstępu gorszyciele zainteresowani wczesną seksualizacją polskich dzieci w myśl tzw. standardów Światowej Organizacji Zdrowia (WHO)”.
27. Warto podkreślić, że na mocy art. 86 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2023 r. poz. 900, dalej jako: „u.p.o.”), podjęcie współpracy z organizacją zewnętrzną (np. z organizacją pozarządową) należy do kompetencji dyrektora szkoły lub placówki oświatowej. Wyrażone w zaskarżonej uchwale zobowiązania stanowią zatem dyspozycję dla dyrektorów szkół co do korzystania przez nich z kompetencji określonej w powyższym przepisie Prawa oświatowego. Również zakaz „instalowania funkcjonariuszy politycznej poprawności w szkołach (tzw. «latarników»)” (jeśli właściwą jest taka interpretacja tego sformułowania, w myśl której dotyczy ono przedstawicieli kadry pedagogicznej, wyznaczonych do interweniowania w przypadkach dyskryminacji lub przemocy ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową), ingeruje w zadania dyrektorów szkół i placówek wskazane w art 68 ust. 1 u.p.o. – w tym do kierowania działalnością szkoły lub placówki, sprawowania opieki nad uczniami oraz zapewnienia im bezpieczeństwa i warunków do harmonijnego rozwoju.

28. Pozostałe fragmenty uchwały – odnoszące się do ochrony nauczycieli i przedsiębiorców, przeciwstawienia się „administracyjnej presji na rzecz stosowania poprawności politycznej (zwanej homopropagandą)”, a także obrony wspólnoty samorządowej – mimo ich ogólności, również wskazują na władczy charakter zaskarżonego aktu. Wszak uchwała może być zobowiązująca (władcza), nawet jeśli wyrażone w niej dyrektywy odnoszą się do działań przyszłych i określonych w sposób ogólny. W zaskarżonej uchwale organ sformułował cele – dla samej Rady Gminy, organu wykonawczego i podległych im jednostek organizacyjnych. Nie ma przy tym znaczenia, że dyrektywy te nie zostały z góry powiązane ze sprecyzowanymi środkami faktycznymi lub prawnymi do ich osiągnięcia.
29. Analiza treści zaskarżonej uchwały wskazuje na to, że nie jest ona wyłącznie apelem czy wyrażeniem niewiążącego poglądu. Intencją jej twórców było wywołanie określonego skutku w działaniach instytucji publicznych funkcjonujących na terenie Gminy Zakrzówek. W konsekwencji jako akt o charakterze władczym zaskarżona uchwała powinna być oparta na zawartej w ustawie normie kompetencyjnej upoważniającej organ do jej podjęcia. Takiej podstawy prawnej brak, gdyż nie istnieje przepis ustawy, który upoważniałby organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego do podejmowania tego typu uchwał.
30. Z powyższych przyczyn zaskarżona uchwała została wydana bez podstawy prawnej, a tym samym z naruszeniem zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji).

### **Wykroczenie poza zakres zadań gminy i właściwość rady gminy**

31. Każda czynność organu jednostki samorządu terytorialnego musi się mieścić w ramach jego ustawowo określonego zakresu działania (wyroki NSA z dnia 27 września 2017 r., sygn. akt I OSK 1066/17 i z dnia 1 lutego 2017 r., sygn. akt I OSK 2779/16). W odniesieniu do samorządu gminnego norma o charakterze zadaniowym została zawarta w art. 6 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym, „do zakresu działań gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów”. Art. 18 ust. 1 u.s.g. wyznacza natomiast zakres właściwości rady gminy, do której „należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej”. Z powyższych przepisów wynika więc domniemanie właściwości rady gminy we wszystkich sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym niepowierzonych mocą ustawy innym podmiotom (por. też art. 163 i art. 164 ust. 3 Konstytucji).

32. Tzw. domniemanie właściwości gminy, wyrażone w powyższych przepisach, nie oznacza domniemania jej kompetencji do podejmowania aktów władczych (uchwała 7 sędziów NSA z dnia 29 marca 2006 r., sygn. akt II GPS 1/06). Nie może być też odczytywane jako uprawnienie do samoistnej działalności prawotwórczej gminy (Dolnicki B. (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. II, WKP 2018). Żaden ze wskazanych wyżej przepisów prawa nie stanowi podstawy do swobodnego tworzenia zadań publicznych przez samorząd gminny (wyrok NSA z dnia 17 grudnia 2018 r., sygn. akt II OSK 2685/18). Ponadto poza zakresem właściwości gminy znajdują się też sprawy ogólnokrajowe i sprawy należące do właściwości innych organów samorządowych czy państwowych (por. Szewc A., Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. IV, WKP 2012, podobnie Martysz Cz., Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, WKP 2016).
33. Zaskarżona uchwała narusza powyższy standard. W uchwale tej Rada Gminy wykreowała bowiem nowe, pozaustawowe zadanie publiczne w postaci obrony mieszkańców przed „ideologią LGBT”, a deklarując podjęcie działań w celu jego realizacji, dokonała ingerencji w sprawy ogólnokrajowe, a także pozostające z mocy ustaw w zakresie kompetencji innych organów władzy publicznej, a nawet w działalność podmiotów prywatnych (por. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 29 marca 2022 r., sygn. akt II SA/Rz 1825/21). Za najbardziej oczywiste przekroczenie przez Radę Gminy granic jej właściwości należy uznać przywołane już dyspozycje wkraczające w obszar Prawa oświatowego. Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego posiadają co prawda kompetencje w zakresie finansowania i organizacji systemu oświaty na swoim obszarze (zob. art. 9 ust. 1 i art. 78 ust. 1 u.p.o.), nie istnieje jednak podstawa prawna dla działalności polegającej na formułowaniu przez radę gminy wiążących wytycznych co do organizacji pracy szkół i placówek oświatowych lub wpływania na realizację przez nie ich funkcji wychowawczych, w tym w ramach współpracy z rodzicami i organizacjami zewnętrznymi. Ustalanie podstawy programowej leży bowiem w kompetencji ministra właściwego ds. edukacji, a odpowiedzialność za realizację tej podstawy i innych zadań szkoły została powierzona w ustawie – Prawo oświatowe przede wszystkim dyrektorom szkół i innych placówek oświatowych. Wreszcie, zawarte w uchwale deklaracje określonych działań dotyczą wedle jej treści wszystkich szkół, a nie tylko szkół prowadzonych przez gminę, co może być odczytane jako próba ingerencji w funkcjonowanie podmiotów prywatnych. W konsekwencji należy uznać, że zaskarżona uchwała wykracza poza zakres zadań gminy, co jest kolejnym argumentem świadczącym o naruszeniu zasady legalizmu.

34. Należy w tym miejscu odnieść się do pojawiającego się niekiedy argumentu o tym, że wydając uchwały o przeciwdziałaniu tzw. ideologii LGBT, organy jednostek samorządu terytorialnego korzystają z wolności wypowiedzi czy wolności wyrażania poglądów. Tego typu stanowisko należy odrzucić. Wszak organ jednostki samorządu terytorialnego nie jest podmiotem prywatnym, lecz organem władzy publicznej, a tym samym nie jest beneficjentem wolności i praw konstytucyjnych. Takie jest ustabilizowane od lat stanowisko Trybunału Konstytucyjnego. Przykładowo, w postanowieniu z dnia 22 maja 2007 r., sygn. akt SK 70/05, Trybunał stwierdził, że „Wolności i prawa konstytucyjne mają [...] na celu ochronę jednostki przed nadmierną ingerencją organów władzy publicznej. Określają relacje jednostki wobec państwa oraz innych podmiotów władzy publicznej. Pełnią ochronną funkcję, zapobiegając nadmiernej ingerencji organów władzy publicznej w sytuację jednostki. To organy władzy publicznej obowiązane są do zapewnienia realizacji przez jednostki przysługujących im wolności i praw, i korzystania z nich. Dlatego też większość praw i wolności człowieka i obywatela przybiera postać publicznych praw podmiotowych. Podmiotem uprawnionym jest jednostka, a podmiotem zobowiązanym władza publiczna”. Warto podkreślić, że błędne byłoby założenie, iż organ jednostki samorządu terytorialnego korzysta z wolności czy praw niejako „w imieniu” mieszkańców danej wspólnoty samorządowej albo że za pośrednictwem tego organu ze swoich wolności i praw korzysta grupa przedstawicieli tej wspólnoty (np. radnych gminnych). Nie taka jest funkcja organów przedstawicielskich, w tym organów jednostek samorządu terytorialnego. Są one podmiotami władzy publicznej, a więc nie korzystają z wolności i praw – w tym z wolności wypowiedzi.

### **Naruszenie zasady wyłączności ustawy w ograniczaniu wolności i praw człowieka**

35. Warunki dopuszczalności wprowadzania ograniczeń wolności i praw konstytucyjnych jednostek – adresowane do wszystkich organów władzy publicznej – są określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Do tych warunków należy formalny wymóg ustawowej formy ograniczenia. Trybunał Konstytucyjny podkreśla w swym orzecznictwie, że „w odniesieniu do sfery wolności i praw człowieka zastrzeżenie wyłącznie ustawowej rangi unormowania ich ograniczeń należy pojmować dosłownie, z wykluczeniem dopuszczalności subdelegacji, tj. przekazania kompetencji normodawczej innemu organowi, analogicznie do wykluczenia takiej możliwości w odniesieniu do rozporządzeń wykonawczych względem ustaw. W tej specyficznej materii, którą stanowi unormowanie wolności i praw człowieka i obywatela, przewidziane konieczne lub choćby tylko dozwolone przez konstytucję

unormowanie ustawowe cechować musi zupełność. W żadnym wypadku, w sytuacji sporu pomiędzy jednostką a organem władzy publicznej o zakres czy sposób korzystania z wolności i praw, podstawa prawna rozstrzygnięcia tego sporu nie może być oderwana od unormowania konstytucyjnego, ani mieć rangi niższej od ustawy" (zob. wyrok TK z dnia 19 maja 1998 r., sygn. akt U 5/97).

36. Wyrażona w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasada wyłączności ustawy oznacza, że źródłem ograniczenia wolności i praw człowieka może być tylko decyzja parlamentu, wyrażona w formie ustawy, ewentualnie, pod pewnymi warunkami – akt wykonawczy wydany na podstawie wyraźnego upoważnienia zawartego w ustawie. Wykluczone jest zatem kształtowanie ram korzystania przez jednostki z ich wolności i praw samoistnymi uchwałami organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego.
37. Zaskarżona uchwała ingeruje w prawa i wolności jednostek – prawo do życia prywatnego i wolność wypowiedzi osób LGBT, a także prawo do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem, prawo do nauki oraz prawo do nauczania (będzie o tym mowa w dalszej części niniejszej skargi). Stanowi tym samym ograniczenie konstytucyjnych praw gwarantowanych przez art. 47, art. 48, art. 54 ust. 1, art. 70 ust. 1 i art. 73 Konstytucji. Nie respektuje ona wymogu ustawowej formy ingerencji w konstytucyjne wolności i prawa. W konsekwencji jest niezgodna z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

### **Naruszenie zakazu dyskryminacji**

38. Konstytucja RP w art. 32 stanowi, że wszyscy są wobec prawa równi i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne (ust. 1). Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny (ust. 2). Z art. 32 Konstytucji wynika po pierwsze – nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa znajdujących się w takiej samej lub zbliżonej sytuacji prawnie relewantnej, a po drugie – niedopuszczalność różnicowania sytuacji prawnej adresatów norm wyłącznie oraz ze względu na ich indywidualne (osobowe) cechy, co jest istotą zakazu dyskryminacji (zob. m.in. wyroki TK z dnia 5 lipca 2011 r., sygn. akt P 14/10 i z dnia 15 lipca 2010 r., sygn. akt K 63/07).
39. Zakaz dyskryminacji ma charakter uniwersalny, zarówno pod względem podmiotowym („nikt”), jak i przedmiotowym. Skoro bowiem art. 32 ust. 2 Konstytucji odnosi ten zakaz do życia politycznego, społecznego lub

gospodarczego, to obejmuje nim wszystkie dziedziny, w których jednostka może stykać się bezpośrednio z działaniami władz publicznych (zob. Garlicki L. (red.), Zubik M., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Tom II, wyd. II, Wyd. Sejmowe 2016). Zakaz dyskryminacji jest także całkowity („z jakiegokolwiek przyczyny”) i bezwzględnie obowiązujący – ustawodawca co do zasady nie może go uchylać, nawet w oparciu o kryteria, które w pewnych przypadkach mogą uzasadniać odstępstwa od zasady równości. Dyskryminacja stanowi bowiem kwalifikowany przejaw nierównego traktowania i można o niej mówić w sytuacji, w której zróżnicowanie podmiotów podobnych następuje ze względu na ich cechę osobistą (Garlicki L., Komentarz..., op. cit.).

40. W art. 32 Konstytucji nie zawarto katalogu zakazanych przesłanek dyskryminacji. Nie ulega jednak wątpliwości, że zakaz dyskryminacji obejmuje takie cechy osobiste jak orientacja seksualna i tożsamość płciowa. Powyższą interpretację potwierdza wykładnia systemowa. Orientację seksualną – jako jedną z przesłanek dyskryminacyjnych – wymieniają wprost ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz.U. z 2022 r. poz. 1510), ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U. z 2023 r. poz. 970), a także ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2022 r. poz. 1722). Na poziomie prawa międzynarodowego, orientacja seksualna została wskazana w katalogu cech chronionych w art. 21 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE z 2016 r., C 202; dalej: „KPP” lub „Karta”), a orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka nie pozostawia wątpliwości, że obejmuje ją także otwarty katalog z art. 14 EKPC (zob. m.in. wyroki w sprawach Kozak p. Polsce, skarga nr 13102/02; Bayev i inni p. Rosji, skargi nr 67667/09, 44092/12 i 56717/12).
41. Zarówno nakaz równego traktowania, jak i zakaz dyskryminacji odnoszą się do procesu stanowienia prawa oraz stosowania prawa. Orzecznictwo międzynarodowe, w szczególności Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, dostarcza licznych przykładów orzeczeń, w których dokonując oceny konkretnej sprawy Trybunał stwierdzał, że stosowany sposób potraktowania podmiotów wolności lub praw chronionych Europejską Konwencją Praw Człowieka prowadził do ich dyskryminacji (tak np. uznał naruszenie art. 14 Konwencji i złamanie zakazu dyskryminacji w sprawach: Bączkowski i inni p. Polsce, wyrok z 3 maja 2007 r., skarga nr 1543/06; Kozak p. Polsce, wyrok z 2 marca 2010 r. skarga nr 13102/02; Grzelak p. Polsce, wyrok z 15 czerwca 2010 r., skarga nr 7710/02).

42. Z reguły zarzut naruszenia zasady równości lub zakazu dyskryminacji jest analizowany w związku z naruszeniem konkretnych wolności i praw człowieka. Jak wykazano niżej, zaskarżona uchwała w sposób dyskryminujący ogranicza członków wspólnoty samorządowej w korzystaniu przez nich z niektórych wolności i praw. Niemniej jednak Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na stanowisku, że w pewnych przypadkach zakaz dyskryminacji może być samodzielnym wzorcem kontroli aktów władzy publicznej, w tym uchwał jednostek samorządu terytorialnego. Ma to miejsce w szczególności w takim przypadku, gdy samo założenie tkwiące u źródeł wydania danego aktu jest oparte na zróżnicowaniu ludzi w oparciu o ich cechę osobistą. Z taką sytuacją mamy do czynienia w analizowanej sprawie. Dlatego też Rzecznik Praw Obywatelskich uczynił art. 32 ust. 2 Konstytucji samodzielnym wzorcem kontroli zaskarżonej uchwały.
43. W zaskarżonej uchwale wskazano, że Zakrzówek będzie „gminą wolną od ideologii LGBT”. Jak stwierdził Sąd Apelacyjny w Warszawie, „skrót LGBT określa tożsamość seksualną osób. W żaden sposób nie odnosi się do jakiegokolwiek ruchu społecznego, nie mówiąc już o jakichkolwiek konkretnych organizacjach. Odwoływanie się do «ideologii» LGBT jest próbą odwrócenia uwagi od dyskryminacyjnych działań [...] wymierzonych w grupę społeczną osób o określonej orientacji seksualnej i tożsamości płciowej” (zob. postanowienie SA w Warszawie z dnia 13 listopada 2019 r., sygn. akt V ACz 831/19). Również zdaniem WSA w Rzeszowie, który wyeliminował z obrotu prawnego uchwałę Rady Gminy Niebylec o analogicznej treści jak zaskarżona uchwała, „Odnosi się ona wprost do społeczności LGBT, a więc należących do tej grupy realnie istniejących ludzi, których w uchwale ujęto pod pojęciem «ideologii LGBT». [...] wobec braku wektora intencji organu uchwałodawczego, zaskarżona uchwała zwraca się przeciw wszystkim osobom LGBT, albowiem każdy pogląd, ocena, czy twierdzenie wyrażające akceptację dla tej grupy uznaje za niebezpieczne” (zob. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 29 marca 2022 r. II SA/Rz 1825/21).
44. Z powyższego wynika, że sformułowanie „ideologia LGBT” nie oznacza wyłącznie poglądów prezentowanych przez niektóre organizacje pozarządowe czy środowiska polityczne, lecz odnosi się do osób wyróżnionych ze względu na cechę osobistą, tj. orientację seksualną lub tożsamość płciową. Skoro tak, to stwierdzenia mówiące o „powstrzymaniu” wobec „wolności od” tzw. ideologii LGBT należy rozumieć jako próbę co najmniej symbolicznego wykluczenia ze wspólnoty samorządowej osób LGBT przez stygmatyzację tych osób i przypisanie im – wyłącznie powodu orientacji seksualnej lub tożsamości płciowej – intencji lub



działań szkodliwych z punktu widzenia dobra tej wspólnoty. Jest to oczywisty przykład zróżnicowania ludzi ze względu na ich cechę osobistą, a więc dyskryminacji.

45. Ponadto, jak już wyjaśniono wyżej, zaskarżona uchwała formułuje władcze dyspozycje dla organów gminy i podległych jej jednostek organizacyjnych. Uchwała ta może być zatem odczytywana jako formalnoprawna legitymizacja działań o charakterze dyskryminacyjnym. Realizacja zawartych w uchwale dyrektyw powinna bowiem, zgodnie z jej brzmieniem, polegać na podejmowaniu działań zmierzających do uczynienia gminy wolną od „ideologii LGBT”. Stwarza to realne ryzyko naruszenia zakazu dyskryminacji w procesach stosowania prawa przez organy gminy oraz podporządkowane im jednostki organizacyjne.
46. Zaskarżona uchwała może być źródłem uzasadnionych obaw ze strony mieszkańców gminy Zakrzówek, identyfikujących się jako osoby LGBT – niepewnych, jakie skutki zaskarżona uchwała będzie miała dla ich sytuacji faktycznej i prawnej, i subiektywnie odczuwających wykluczenie ze wspólnoty samorządowej. Stworzenie tego typu atmosfery wykluczenia w ramach wspólnoty samorządowej – wykluczenia opartego wyłącznie na cechach osobistych człowieka (orientacji seksualnej i tożsamości płciowej) – jest naruszeniem zakazu dyskryminacji.
47. W konsekwencji zaskarżona uchwała dyskryminuje mieszkańców Zakrzówka ze względu na ich orientację seksualną i tożsamość płciową.

### **Dyskryminujące naruszenie godności, prawa do życia prywatnego i wolności wypowiedzi**

48. Z orzecznictwa sądów administracyjnych, które rozpoznawały skargi w podobnych sprawach, przez analogię wywieść należy wniosek, że zaskarżona uchwała Rady Gminy Zakrzówek narusza zasadę ochrony godności człowieka, prawo do życia prywatnego i wolność wypowiedzi osób LGBT (zob. np. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 29 marca 2022 r., sygn. akt II SA/Rz 1825/21, wyrok WSA w Lublinie z 9 maja 2022 r., sygn. akt III SA/Lu 751/21).
49. Zgodnie z art. 30 Konstytucji, przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych. Przepis ten określany jest w doktrynie jako zasada wiodąca polskiej Konstytucji, stanowiąca

podstawę całego systemu prawnego, źródło wszystkich praw człowieka, a jednocześnie prawo podmiotowe do ochrony godności (zob. Tuleja P. (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do art. 30, WKP 2019). Przez pryzmat godności należy więc dokonywać wykładni i stosowania wszystkich pozostałych postanowień o prawach, wolnościach i obowiązkach jednostki (zob. wyrok TK z 22 stycznia 2013 r. sygn. akt P 46/09). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się przy tym, że do naruszenia art. 30 przez przepis prawa dochodzi m.in., „gdy poniża on jednostkę, krzywdząco ją traktuje, godzi w jej status obywatelski, społeczny czy zawodowy, wywołując usprawiedliwione okolicznościami intersubiektywne przeświadczenie, że jednostkę dotknęła poprzez takie regulacje prawne niesprawiedliwa, nieuzasadniona krzywda” (zob. wyrok TK z 7 maja 2013 r., sygn. akt SK 11/11).

50. Należy podkreślić, że w Polsce i wielu krajach toczy się debata publiczna na temat rozmaitych kwestii prawnych i społecznych odnoszących się do osób LGBT. W jej ramach wypowiedane są różne opinie i znajdują swój wyraz różne światopoglądy. Uczestnikami tej debaty mogą być, rzecz jasna, wspólnoty mieszkańców i ich reprezentanci w organach jednostek samorządu terytorialnego. Niemniej jednak debata ta powinna toczyć się w granicach wyznaczonych przez reguły państwa demokratycznego, którego podstawowym filarem jest poszanowanie godności człowieka. Zaskarżona uchwała nie odpowiada temu standardowi.
51. Jednym z praw osobistych każdej jednostki, ściśle związanych z zasadą godności, jest prawo do prywatności. W myśl art. 47 Konstytucji każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Wartości te objęte są też ochroną z art. 8 EKPC. Uznanie prawa do prywatności, jak stwierdził ETPC, ma na celu zapewnienie rozwoju – bez ingerencji z zewnątrz – osobowości każdego człowieka (zob. orzeczenie z dnia 24 lutego 1998 r., Botta p. Włochom, skarga nr 153/1996/772/973). Prawo do prywatności jest blisko związane z ochroną godności człowieka. Jak wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny, z wymogu poszanowania i ochrony godności ludzkiej wynika wymóg poszanowania „sfery czysto osobistej człowieka, gdzie nie jest narażony na konieczność «życia z innymi» czy «dzielenia się z innymi» swoimi przeżyciami czy doznaniem o intymnym charakterze” (zob. wyroki TK: z dnia 12 grudnia 2005 r., sygn. akt K 32/04; z dnia 23 czerwca 20019 r., sygn. akt K 54/07).
52. Prawo do prywatności oznacza obowiązek poszanowania tożsamości jednostki – w tym orientacji seksualnej i tożsamości płciowej (zob. Brzozowski W., Krzywoń A.,

Wiącek M., Prawa człowieka, Warszawa 2021, s. 186). Również w orzecznictwie ETPC ugruntował się pogląd, zgodnie z którym orientacja seksualna i tożsamość płciowa są istotnymi elementami życia prywatnego, objętego ochroną m.in. na gruncie art. 8 Konwencji (zob. m.in. orzeczenia: z dnia 25 marca 1992 r. w sprawie B. p. Francji, skarga nr 13343/87, § 63; z dnia 22 lutego 1994 r. w sprawie Burghartz p. Szwajcarii, skarga nr 16213/90, § 24; z dnia 22 października 1981 r. w sprawie Dudgeon p. Zjednoczonemu Królestwu, skarga nr 7525/76, § 41). Warto podkreślić, że w niektórych sprawach ETPC stwierdzał naruszenie praw jednostki nawet, jeśli niezgodne z Europejską Konwencją prawo nie zostało wobec niej zastosowane. Za ingerencję w życie prywatne można bowiem uznać także sam fakt obowiązywania przepisów (np. kryminalizujących homoseksualność), jeśli wywołują one u skarżącego strach i niepokój uniemożliwiające swobodne życie w zgodzie z jego lub jej tożsamością (tak m.in. w sprawie Dudgeon p. Zjednoczonemu Królestwu).

53. Z krajowego i międzynarodowego orzecznictwa wynika, że sfera wolności będąca konsekwencją prawa do ochrony życia prywatnego obejmuje m.in. prawo do funkcjonowania w zgodzie ze swoją orientacją seksualną i tożsamością płciową oraz możliwość ekspresji tych elementów osobowości w relacjach społecznych. Za nieuzasadnione ograniczenie tej wolności można uznać takie działanie organów władzy publicznej, które uniemożliwia jednostce nieskrępowane decydowanie o życiu osobistym, wywołując w niej obawy, że określony model życia prywatnego – o ile nie narusza prawa – nie jest przez państwo akceptowany.
54. Odnosząc powyższe wnioski do zaskarżonej uchwały, należy stwierdzić, że stanowi ona niedopuszczalną postać ingerencji w życie prywatne mieszkańców Zakrzówka, którzy identyfikują się jako osoby LGBT. Skoro bowiem organ reprezentujący wspólnotę mieszkańców zadeklarował, że gmina ma być „wolną od ideologii LGBT”, to zamieszkujące je osoby nieheteronormatywne i transpłciowe mogą odczuwać uzasadnioną obawę, że ujawnienie ich orientacji i tożsamości spotka się z negatywnymi konsekwencjami w ramach społeczności lokalnej, w której żyją. Jest to nie tylko naruszenie prawa do ochrony życia prywatnego, ale również innych wartości wskazanych w art. 47 Konstytucji, tj. czci i dobrego imienia. Wszak zawarta w zaskarżonej uchwale jednoznacznie negatywna ocena całej społeczności osób LGBT prowadzi do stygmatyzacji społecznej tych osób, gdyż sugeruje, że mogą one stanowić zagrożenie dla niezakłóconego funkcjonowania wspólnoty lokalnej.
55. Zgodnie z art. 54 ust. 1 Konstytucji każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów. Analogiczną wolność ustanawia art. 10 EKPC. Wolność słowa ma

charakter mieszany – wolności osobistej w sferze życia prywatnego i wolności politycznej w sferze życia publicznego (zob. wyrok TK z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11). Pozostaje więc w ścisłym związku z prawem do prywatności i może być postrzegana w takim kontekście jako wolność ekspresji swojej osobowości. Trybunał Konstytucyjny podkreślał bowiem, że zawarte w art. 54 ust. 1 słowo „pogląd” powinno być interpretowane jak najszerszej, a forma jego wyrażania nie jest przy tym istotna i obejmuje także wszelkie formy otwartego manifestowania swojej postawy (zob. wyrok TK z dnia 6 lipca 2011 r., sygn. akt P 12/09; z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11).

56. Na jeszcze szerszą wykładnię wolności słowa wskazują standardy wypracowane na gruncie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Komitet Ministrów Rady Europy zdefiniował, że wolność ta obejmuje „prawo do wyrażania swojej tożsamości i osobowości za pomocą mowy, sposobu zachowania się, ubioru, fizycznej cechy charakterystycznej, wyboru imienia lub jakiegokolwiek innego środka, a także swobodę poszukiwania, otrzymywania i przekazywania informacji i poglądów wszelkiego rodzaju, w tym dotyczących praw człowieka, orientacji seksualnej i tożsamości płciowej, poprzez jakikolwiek środek wyrazu” (Memorandum Wyjaśniające do Zalecenia CM/Rec(2010), 1081 Posiedzenie, 31 Marca 2010 r.). Europejski Trybunał Praw Człowieka, rozstrzygając w sprawach dotyczących rosyjskiego prawa zakazującego tzw. promocji homoseksualności, stwierdził, że niezgodne z wartościami wynikającymi z Konwencji byłoby uwarunkowanie wolności słowa mniejszości od akceptacji większości. Trybunał uznał, że nie da się usprawiedliwić całkowitego zakazu publicznej debaty w kwestiach dotyczących środowisk LGBT. Ustanawiające zakaz przepisy, prezentowane przez państwo jako służące ochronie nieletnich, miały w ocenie Trybunału charakter dyskryminacji i nie służyły żadnemu uzasadnionemu publicznie celowi. Sposób ich sformułowania prowadził natomiast do wzmocnienia stygmatyzacji oraz uprzedzeń, niezgodnych z wartościami demokratycznego społeczeństwa (wyrok TSUE z dnia 20 czerwca 2017 r. w sprawie Bayev i inni p. Rosji, skargi nr 67667/09, 44092/12 oraz 56717/12).
57. Podkreślenia wymaga także, że chociaż w przywołanym wyroku ETPC orzekł w sprawie aktywistów, wobec których wszczęto postępowania za naruszenie zakazu „propagowania homoseksualności”, Trybunał zaznaczył, że rosyjskie prawo mogłoby zostać uznane za naruszające wolność słowa nawet gdyby nie zostało zastosowane wobec skarżących. Ingerencję w prawa i wolności jednostki może bowiem stanowić także „efekt mrozący” wywołany przez działalność prawodawczą lub polityczną organów władzy publicznej (zob. wyrok TSUE z dnia 20 czerwca 2017

r. w sprawie Bayev i inni p. Rosji, skargi nr 67667/09, 44092/12 oraz 56717/12, § 61).

58. Analiza zaskarżonej uchwały przez pryzmat przytoczonych interpretacji wolności wypowiedzi prowadzi do wniosku, że akt ten stanowi niedopuszczalną ingerencję w tę wolność. Stanowisko, w którym organ gminy formułuje dyrektywę obrony przed LGBT, a dążenia wyrażane przez środowiska reprezentujące osoby LGBT określa pojęciem „homopropagandy”, należy odczytywać jako deklarację tego organu, że jakkolwiek ekspresja poparcia dla postulatów wyrażanych przez społeczność LGBT nie jest w tej wspólnotie samorządowej akceptowana. Takie deklaracje i zobowiązania ze strony organu władzy publicznej skutkują efektem mrozącym – mogą powstrzymać zarówno osoby LGBT, jak i inne jednostki działające na rzecz praw tej mniejszości, od korzystania z ich swobody wypowiedzi, ze względu na uzasadnioną obawę, że głoszone przez nich poglądy są niepożądane przez władze i mogą spotkać się z negatywnymi konsekwencjami.
59. Do powyższego należy dodać, że zgodnie z art. 25 ust. 2 Konstytucji „Władze publiczne w Rzeczypospolitej Polskiej zachowują bezstronność w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, zapewniając swobodę ich wyrażania w życiu publicznym”. Zgodnie z tym przepisem władze publiczne – a więc również organy samorządu terytorialnego – powinny zapewnić swobodę wyrażania w życiu publicznym m.in. przekonań światopoglądowych. Nie może być zatem tak, że światopogląd, który nie jest podzielany przez większość radnych (czy nawet większość mieszkańców) danej jednostki samorządu terytorialnego, może być z tego powodu całkowicie wykluczony z lokalnej przestrzeni publicznej. Tymczasem celem zaskarżonej uchwały jest w istocie wyeliminowanie z życia publicznego możliwości wyrażania określonego światopoglądu, który w zaskarżonej uchwale został nazwany „homopropagandą”. Z tego powodu zaskarżoną uchwałę należy uznać za niezgodną z art. 25 ust. 2 Konstytucji.
60. Z przedstawionych wyżej przyczyn zaskarżona uchwała narusza zasadę ochrony godności człowieka, a także w niedopuszczalny sposób ogranicza prawo do ochrony życia prywatnego, czci i dobrego imienia, a także wolność wypowiedzi oraz nakaz zapewnienia przez władze publiczne RP swobody wyrażania przekonań światopoglądowych w życiu publicznym.

**Ograniczenie prawa rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami, prawa do nauki oraz prawa do nauczania**

61. Zgodnie z art. 48 Konstytucji, rodzice mają prawo do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami. Wychowanie to powinno uwzględniać stopień dojrzałości dziecka, a także wolność jego sumienia i wyznania oraz jego przekonania. Powszechne, a zatem przysługujące każdemu, prawo do nauki gwarantuje natomiast art. 70 ust. 1 Konstytucji, a art. 73, wśród objętych jego ochroną wolności, wskazuje na korespondującą z prawem do nauki wolność nauczania.
62. Jak wynika z treści zaskarżonej uchwały, Rada Gminy Zakrzówek dąży do ingerencji w program nauczania oraz działalność szkół i placówek oświatowych – tak, aby wykluczyć z nich pewne treści. Niniejsza skarga nie jest miejscem na analizę, jakiego typu treści odnoszące się do seksualności człowieka powinny być przedmiotem nauczania szkolnego. Należy natomiast podkreślić, że nie jest to materia, która może być przedmiotem wytycznych zawartych w uchwałach organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Ingerencja w wolności i prawa człowieka jest bowiem dopuszczalna wyłącznie w drodze ustawy (art. 31 ust. 3 Konstytucji), a gdy chodzi o akty wydawane przez organy jednostek samorządu terytorialnego – może być dokonywana tylko na podstawie wyraźnej i odpowiednio szczegółowej regulacji upoważniającej, zawartej w ustawie. Zaskarżona uchwała nie odpowiada temu standardowi, co wyjaśniono we wcześniejszej części niniejszej skargi.
63. Wykazane wyżej naruszenie wymogu ustawowej formy ograniczenia wolności i praw jest wystarczające dla stwierdzenia niekonstytucyjności zaskarżonej uchwały. Niemniej jednak należy również wskazać na pewne kwestie materialnoprawne. Otóż zaskarżona uchwała deklaruje, że Rada Gminy staje w obronie szkoły i rodziny „dążąc do ich ochrony przez rozprzestrzeniającą się ideologią sprzeczną z chrześcijańskimi wartościami”. Postanowienie, o którym mowa, interpretowane przez pryzmat pozostałych fragmentów uchwały, wskazuje na to, że intencją organu jest, aby edukacja była całkowicie wolna od przekazywania wszelkiej wiedzy odnoszącej się do orientacji seksualnej i tożsamości płciowej człowieka – i w taki właśnie sposób twórcy uchwały rozumieją treść prawa do wychowania dzieci zgodnie z przekonaniami rodziców, prawa do nauki i wolności nauczania. Tego typu interpretację należy odrzucić. W konsekwencji uchwała stanowi niedopuszczalne ograniczenie wolności i praw wyrażonych w art. 48, art. 70 ust. 1 i art. 73 Konstytucji (zob. też wyrok WSA w Lublinie z dnia 6 sierpnia 2020, sygn. akt III SA/Lu 7/20, dotyczący uchwały Rady Gminy Serniki). Poza tym – o czym była już mowa – nie jest rolą organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego

określanie wiążących wytycznych w zakresie programów szkolnych czy treści przekazywanych dzieciom przez nauczycieli.

64. Z przedstawionych wyżej przyczyn zaskarżona uchwała narusza wolności i prawa jednostek wyrażone w art. 48, art. 70 ust. 1 i art. 73 Konstytucji.

### **Naruszenie prawa Unii Europejskiej**

65. Zgodnie z art. 21 ust. 1 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej każdy obywatel UE ma prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich. Ta fundamentalna dla prawa unijnego zasada swobody przepływu osób znajduje oparcie także w art. 20 ust. 2 lit. a TFUE, art. 2 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej oraz art. 45 Karty Praw Podstawowych.

66. Jak wskazuje Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: „TSUE” albo „Trybunał”), obywatelstwo unijne tworzy obywatelowi europejskiemu możliwość korzystania ze swobody przemieszczania się z samego tytułu posiadania tego obywatelstwa, bez konieczności spełniania dodatkowych warunków (wyrok TSUE z dnia 7 lipca 2005 r. w sprawie C-147/03 Komisja p. Austrii, pkt 46), a organy unijne obowiązane są dokonywać interpretacji tego uprawnienia z uwzględnieniem ogólnych praw człowieka i z poszanowaniem zasady proporcjonalności (wyrok TSUE z dnia 19 października 2004 r. w sprawie C-200/02 Chen; wyrok TSUE z dnia 17 lutego 2005 r. w sprawie C-215/03 Oulane; wyrok TSUE z dnia 15 września 2005 r. w sprawie C-258/04 Ioannidis; wyrok TSUE z dnia 9 stycznia 2007 r. w sprawie C1/05 Jia; wyrok TSUE z dnia 7 czerwca 2007 r. w sprawie C-50/06 Komisja p. Holandii; wyrok TSUE z dnia 31 stycznia 2006 r. w sprawie C-503/03 Komisja p. Hiszpanii; wyrok TSUE z dnia 14 kwietnia 2005 r. w sprawie C-157/03 Komisja p. Hiszpanii). Z orzecznictwa Trybunału wynika również, że postanowienia art. 21 ust. 1 TFUE przyznają jednostkom prawa, na które mogą się one powoływać przed sądami i które sądy krajowe mają obowiązek chronić (zob. w szczególności wyrok TSUE z dnia 17 września 2002 r. w sprawie C-413/99 Baumbast i R, pkt 84–86).

67. Orzecznictwo TSUE zdefiniowało pojęcie utrudniania swobody przemieszczania się. Ograniczeniem tej swobody są przepisy mogące powstrzymać w sposób nieuzasadniony zniechęcić obywatela Unii do przebywania w innych państwach członkowskich lub działać odstrasząco albo czynić mniej atrakcyjnym korzystanie z tej swobody. Przepisy krajowe mogące utrudniać wykonywanie swobody przemieszczania się mogą być dopuszczone pod warunkiem, że służą one osiągnięciu celu leżącego w interesie ogólnym, są one właściwe dla zapewnienia

realizacji tego celu oraz nie wykraczają poza to, co jest konieczne dla jego osiągnięcia (zob. wyrok TSUE z dnia 17 stycznia 2008 r. w sprawie C-152/05, Komisja p. Niemcom pkt 26). Należy dodać, że zgodnie z orzecznictwem TSUE orientacja seksualna nie może być w żadnym razie przyczyną uzasadniającą utrudnienie korzystania ze swobody przemieszczania się (zob. np. wyrok TSUE z dnia 5 czerwca 2018 r. w sprawie C-673/16, Coman).

68. Zaskarżona uchwała stanowi nieuzasadnione ograniczenie swobody przemieszczania się wobec tych obywateli UE, którzy identyfikują się jako osoby LGBT. Mając bowiem na uwadze, że Zakrzówek ma być „gminą wolną od ideologii LGBT”, nieheteronormatywni i transpłciowi obywatele UE mogą z uzasadnioną obawą zakładać, że region ten nie jest miejscem, w którym mogą przebywać swobodnie w poczuciu bezpieczeństwa oraz korzystać z pełni swoich praw. Zaskarżona uchwała wywołuje poczucie stygmatyzacji i tym samym efekt mrozący, gdyż odstrasza osoby LGBT i zniechęca je do przyjazdu w ten obszar Polski lub powrotu do niego, jeśli są obywatelami polskimi mieszkającymi za granicą. Trudno przy tym uznać, aby ograniczenie swobody przemieszczania się, o którym mowa, leżało w jakimkolwiek interesie ogólnym.
69. Na marginesie należy wyjaśnić, że do stosowania prawa Unii dochodzi także wtedy, gdy związek pomiędzy przepisem prawa krajowego a prawem UE jest pośredni, a niekoniecznie stanowi implementację prawa unijnego (zob. m.in. N. Półtorak, Zakres związania państw członkowskich Kartą Praw Podstawowych UE, Europejski Przegląd Sądowy, 09/2014; M. Wróblewski, Karta Praw Podstawowych UE w Polskim Sądownictwie, Krajowa Rada Sądownictwa 2/2015). W tym kontekście warto przywołać stanowisko rzeczniczki generalnej E. Sharpston, która wyjaśniając istotę owego łącznika, wskazała, że „przepis prawa krajowego będący przedmiotem sporu [...] powinien wchodzić w zakres prawa wspólnotowego na tej podstawie, że dana szczegółowa norma materialna prawa wspólnotowego ma zastosowanie w określonym stanie faktycznym” (opinia z dnia 22 maja 2008 r. w sprawie C-427/06, Birgit Bartsch, pkt. 69). Z tych przyczyn nie ulega wątpliwości, że zaskarżona uchwała – skoro wkracza w unijną swobodę przemieszczania się – zawiera treści objęte prawem UE, a więc znajdują do niej zastosowanie przepisy tego prawa.
70. Stwierdzenie, że przez przyjęcie zaskarżonej uchwały Rada Gminy stosowała prawo Unii, prowadzi do wniosku, że zgodnie art. 51 ust. 1 Karty Praw Podstawowych, przepisy Karty mają w tej sytuacji zastosowanie i są wiążące dla Polski jako państwa członkowskiego. W konsekwencji, uchwała narusza także art. 7 Karty –



gwarantujący poszanowanie życia prywatnego i rodzinnego, art. 11 Karty – ustanawiający wolność wypowiedzi, art. 21 ust. 1 Karty – zakazujący wszelkiej dyskryminacji oraz art. 45 Karty – definiujący swobodę przemieszczania się jako fundamentalne prawo jednostki. Uzasadnienie powyższych zarzutów pokrywa się z argumentacją przedstawioną wcześniej, dotyczącą naruszenia regulacji zawartych w Konstytucji RP i EKPC.

71. Potwierdzeniem powyższych zarzutów jest stanowisko wyrażone w orzecznictwie sądów administracyjnych w innych sprawach dotyczących uchwał o przeciwdziałaniu tzw. ideologii LGBT. Przykładowo, NSA określił, że: „[...] unieważniona uchwała wprowadzająca na terenie Gminy Klwów strefę wolną od tzw. ideologii LGBT co najmniej zniechęcała, jak nie wykluczała możliwość przebywania na jej terenie osób identyfikujących się jako osoby LGBT lub osoby popierające osoby LGBT. Nie można bowiem inaczej interpretować uchwały określającej dany obszar jako wolny od «ideologii LGBT». Nie zawsze uchwała musi i miennie wskazywać, że dane osoby nie mogą przebywać na danym terenie wystarczającym się określenie, że osoby identyfikujące się z danym poglądem lub ruchem nie mogą przebywać na danym terenie. Tego zaś w istocie dotyczyła unieważniona uchwała. Tym samym zaskarżony wyrok nie stanowił naruszenia art. 21 ust. 1 TFUE, zgodnie z którym każdy obywatel Unii Europejskiej, a więc i taki który publicznie wyraża poparcie dla osób LGBT, ma prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium Państw Członkowskich, z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych w Traktatach i środkach przyjętych w celu ich wykonania. Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej nie wprowadza możliwości ograniczania przemieszczania się i przebywania z uwagi na manifestowanie ruchu LGBT. Potwierdzenie prawa do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium Państw Członkowskich zawiera także art. 45 ust. 1 Karty Praw Podstawowych” (wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2022 r., sygn. akt III OSK 4240/21). Z kolei WSA w Lublinie stanął na stanowisku, że: „[...] uchwała narusza swobodę przemieszczania się, o której mowa w art. 21 ust. 1 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz art. 45 Karty Praw Podstawowych. Każdy obywatel UE ma prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich. Ograniczeniem swobody przepływu jest nie tylko wprowadzenie fizycznych barier, uniemożliwiających przemieszczenie się. Zaskarżona uchwała może utrudniać korzystanie ze swobody przemieszczania się przez osoby LGBT, które w obawie przed negatywnym odbiorem lub wręcz zagrożeniem ataków na tle nienawiści spowodowanej ich inną

orientacją seksualną, innym niż akceptowany przez władze województwa sposobem odczuwania własnej tożsamości płciowej. W ocenie sądu swobodę tę mogą naruszać nie tylko przepisy wprost zakazujące przebywania określonych grup osób na terenie państwa członkowskiego, ale także uchwały takie jak podjęta przez sejmik województwa lubelskiego, które jawnie dyskryminują osoby LGBT, wyrażając kategorię sprzeciw przeciwko funkcjonowaniu tych osób w życiu publicznym, jawnemu wyrażaniu własnej tożsamości płciowej i ujawnianiu orientacji seksualnej. Osoby te mogą czuć się zagrożone, co z kolei może być powodem powstrzymywania się od przebywania na terenie województwa lubelskiego obywateli innych państw członkowskich. Dodać należy, że swoboda przemieszczania się stanowi fundamentalne prawo jednostki (art. 45 Karty Praw Podstawowych UE)” (wyrok WSA w Lublinie z dnia 9 maja 2022 r., sygn. akt III SA/Lu 8/22).

72. Przedstawione powyżej stanowisko sądów administracyjnych jest aktualne w niniejszej sprawie i przesądza o niezgodności zaskarżonej uchwały prawem UE.

### **Działania instytucji Unii Europejskiej**

73. Dla pełnej oceny zgodności zaskarżonej uchwały z prawem warto wskazać na stanowiska, jakie wobec uchwał przeciwko „ideologii LGBT” zostały wyrażone przez organy wspólnot międzynarodowych, których członkiem jest Polska.

74. Chodzi w szczególności o działania podjęte przez organy Unii Europejskiej, polegające na wstrzymaniu wypłat środków unijnych, a także cofaniu przez Komisję Europejską dofinansowania tym jednostkom samorządu terytorialnego, które nie uchyliły uchwał „przeciwko ideologii LGBT”, i wprowadzenia do Umowy Partnerstwa dla Realizacji Polityki Spójności 2021-2027 w Polsce z dnia 30 czerwca 2022 r. zapisu zakazującego finansowego wspierania samorządów, które nie przestrzegają unijnych zasad niedyskryminacji<sup>5</sup>. W Umowie Partnerstwa, w rozdziale dotyczącym zasad horyzontalnych, podkreślono zobowiązanie do przestrzegania zasad opisanych w art. 9 rozporządzenia 2021/1060 dotyczących równości kobiet i mężczyzn i równości szans i niedyskryminacji, w tym ze względu na różne przesłanki wskazane w Karcie Praw Podstawowych UE.

---

<sup>5</sup> Treść umowy dostępna jest pod adresem:

[https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/109763/Umowa\\_Partnerstwa\\_na\\_lata\\_2021\\_2027.pdf](https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/109763/Umowa_Partnerstwa_na_lata_2021_2027.pdf) [dostęp z dnia 2 sierpnia 2023 r.], dalej: „Umowa Partnerstwa”.

75. Komisja Europejska podjęła konkretne środki w celu weryfikacji, czy fundusze UE są wydatkowane zgodnie z horyzontalną zasadą niedyskryminacji w polskich samorządach, które przyjęły uchwały dyskryminujące osoby LGBT. W szczególności w piśmie z dnia 27 maja 2020 r. (znak: EMPL/REGIO/JC/db (2020) 8845638) Dyrektorzy Generalni ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego oraz ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej wskazali, że podjęte uchwały przeciwko „ideologii LGBT” są sprzeczne z wartościami określonymi w art. 2 TUE oraz mogą naruszać zakaz dyskryminacji i molestowania ze względu na orientację seksualną w zatrudnieniu, zawarty w dyrektywie Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz. U. UE L 303, 02/12/2000 P.0016-0022). Ponadto kilka miast europejskich wycofało się z umów bliźniaczych zawartych z niektórymi z polskich miast, które przyjęły uchwały przeciwko „ideologii LGBT”. Te polskie miasta straciły również fundusze z UE – w dniu 28 lipca 2020 r. Komisarz Unii Europejskiej ds. Równości, zdecydowała o wstrzymaniu dotacji UE w wysokości od 5 000 do 25 000 EURO dla kilku gmin, które przyjęły deklaracje przeciwko „ideologii LGBT” (por. pkt 35-36 Raportu Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy – Komitetu Spraw Bieżących z 27 stycznia 2021 r. w kwestii roli władz lokalnych w odniesieniu do faktycznej sytuacji i praw osób LGBTI w Polsce<sup>6</sup>).

76. Należy przypomnieć, że jednostki samorządu terytorialnego odgrywają istotną rolę w wydatkowaniu środków pochodzących z funduszy unijnych. Zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. (Dz. Urz. UE z 20.12.2013 L 347/320) państwa członkowskie podejmują odpowiednie kroki w celu zapobiegania wszelkim formom dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną podczas przygotowania i wdrażania programów z funduszy unijnych. Z tej perspektywy uchwały o przeciwdziałaniu „ideologii LGBT” mogą być przez organy UE ocenione jako akty mające wpływ na działanie jednostek samorządu terytorialnego w sferze dysponowania funduszami, dystrybucji oraz wydatkowania środków unijnych, jeśli odbiorcami miałyby być, przykładowo, organizacje przeciwdziałające dyskryminacji ze względu na orientację seksualną czy podobne podmioty. Funkcjonowanie

---

<sup>6</sup> Tłumaczenie Raportu na język polski dostępne pod adresem:

[https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Raport\\_Rady\\_Europy\\_%20%28jez.polski%29.pdf](https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Raport_Rady_Europy_%20%28jez.polski%29.pdf)

[dostęp z dnia 2 sierpnia 2023 r.].

uchwał skierowanych przeciwko „ideologii LGBT” można zatem analizować pod kątem naruszenia zasady niedyskryminacji, do realizacji której zobowiązane są wszystkie instytucje uczestniczące w procesie wydatkowania środków pochodzących z funduszy unijnych.

77. Naruszenie zasady niedyskryminacji może prowadzić do konsekwencji określonych w Traktatach unijnych, a także może być rozpatrywane w kontekście naruszenia zasad praworządności, określonych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii (Dz. Urz. UE z 22 grudnia 2020 r. L 433 I/1) – instrumentu przyjętego w celu ochrony długoterminowego budżetu UE na lata 2021– 2027. Warto w tym kontekście zwrócić uwagę na toczącą się procedurę w związku z naruszeniem art. 4 ust. 3 TFUE, wszczętą przez Komisję Europejską na skutek braku dostatecznej współpracy polskiego rządu w kwestii wyjaśnienia obowiązywania i funkcjonowania na terytorium Polski uchwał przeciwko „ideologii LGBT”<sup>7</sup>.

78. Warto dodać, że pismem z 13 lutego 2023 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (znak: XI.505.1.2023.JJ) zwrócił się do Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z zapytaniem o to, jakie działania podejmuje resort w celu weryfikacji zgodności wydatkowania funduszy unijnych przez jednostki samorządu terytorialnego z horyzontalną zasadą równego traktowania i niedyskryminacji. Zgodnie bowiem z Wytycznymi dotyczącymi realizacji zasad równościowych w ramach funduszy unijnych na lata 2021-2027” z 29 grudnia 2022 r., instytucja zarządzająca lub inna właściwa instytucja monitoruje na podstawie dostępnych badań, ewaluacji lub analiz występowanie barier w obszarach wsparcia programu lub sytuację osób narażonych na dyskryminację ze względu na przesłanki określone w rozporządzeniu ogólnym i KPP (tj. płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, poglądy polityczne lub wszelkie inne poglądy, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną). W odpowiedzi z dnia 24 lutego 2023 r. (znak: DSR-Vab.690.4.2023.MB) Minister podkreślił, że

---

<sup>7</sup> Zob. komunikat prasowy z 15 lipca 2021 r. Podstawowe wartości UE: Komisja wszczyna kroki prawne przeciwko Węgrom i Polsce w związku z naruszeniem praw podstawowych osób LGBTIQ: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip\\_21\\_3668](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_21_3668) [dostęp z dnia 2 sierpnia 2023 r.].

niezwykle istotne jest zapewnienie przestrzegania przez wszystkich beneficjentów funduszy europejskich warunku ujętego w Umowie Partnerstwa, zgodnie z którym: „Wsparcie polityki spójności będzie udzielane wyłącznie projektom i beneficjentom, którzy przestrzegają przepisów antydyskryminacyjnych, o których mowa w art. 9 ust. 3 Rozporządzenia PE i Rady nr 2021/1060”. Minister wskazał, że „chcąc zapewnić jednolite podejście do kwestii niedyskryminacji na etapie oceny wniosków o dofinansowanie we wszystkich programach krajowych i regionalnych, MFiPR prowadzi obecnie prace nad sformułowaniem horyzontalnego kryterium wyboru projektów dotyczących niedyskryminacji, którego spełnienie byłoby warunkiem koniecznym do uzyskania dofinansowania projektu ze środków europejskich”<sup>8</sup>.

79. Wszystkie powyższe działania potwierdzają, że uchwały o przeciwdziałaniu „ideologii LGBT” nie są wyłącznie deklaracjami ideowymi, lecz wywołują realne skutki dotyczące spraw z zakresu administracji publicznej.

### **Stanowisko Rady Europy**

80. Zaniepokojenie w kwestii przyjmowania w Polsce uchwał skierowanych „przeciwko ideologii LGBT” wyraziły także organy Rady Europy.

81. Na szczególną uwagę zasługuje „Memorandum na temat stygmatyzacji osób LGBTI w Polsce” opublikowane przez Komisarz Praw Człowieka Rady Europy w dniu 3 grudnia 2020 r.<sup>9</sup>. Komisarz Praw Człowieka ustaliła, że uchwały te mają negatywny wpływ na sytuację społeczną osób LGBTI. Komisarz wskazała m.in.: „Takie deklaracje i karty to nie tylko słowa spisane na papierze – mają one bezpośrednie przełożenie na życie osób LGBTI w Polsce. Komisarz zapoznała się z relacjami dotyczącymi tzw. efektu mrozącego takich dokumentów w stosunku do mieszkańców i instytucji, które coraz częściej nie chcą być kojarzone z działaniami związanymi z prawami człowieka osób LGBTI, obawiając się represji lub utraty środków publicznych. Komisarz dowiedziała się, że niektóre media relacjonujące

---

<sup>8</sup> Korespondencja RPO i MFiPR dostępna pod adresem:

<https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-uchwaly-anty-lgbt-fundusze-europejskie-mfipr> [dostęp z dnia 2 sierpnia 2023 r.].

<sup>9</sup> Por. tekst Memorandum: <https://rm.coe.int/memorandum-na-temat-stygmatyzacjiosob-lgbti-w-polsce/1680a08bb4> [dostęp z dnia 2 sierpnia 2023 r.].

przyjęcie takich dokumentów stały się przedmiotem działań prawnych, a w efekcie niektóre z nich zaczęły stosować autocenzurę. Komisarz ma również wiedzę o przypadkach, w których mieszkańcom LGBTI odmawiano obsługi w lokalnych przedsiębiorstwach (np. w aptece), a także o organizacjach, którym nie pozwolono na organizowanie wydarzeń podnoszących świadomość na temat osób LGBTI” (por. pkt 22 Memorandum). W konsekwencji, Komisarz wezwała do uchylenia wyżej wymienionych uchwał i deklaracji wskazując, że są one sprzeczne z zakazem dyskryminacji.

82. Ponadto na uwagę zasługują działania Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy – organu doradczego Komitetu Ministrów Rady Europy. W dniach 2-3 listopada 2020 r. przedstawiciele Kongresu prowadzili misję sprawozdawczą, mającą na celu zbadanie sytuacji faktycznej i prawnej osób LGBTI na terenie Polski, ze szczególnym uwzględnieniem roli samorządów lokalnych w tej materii. Jak wynika z raportu Kongresu z dnia 27 stycznia 2021 r. z ww. misji, uchwały w sprawie „ideologii LGBT” przyczyniły się do wzrostu napięcia i konfliktów wokół praw i równego traktowania osób LGBTI, narażając te osoby oraz ich prawa na niebezpieczeństwo (por. pkt 99 Raportu). W Raporcie podkreślono, że Polska jest stroną szeregu umów międzynarodowych dotyczących praw człowieka, w tym EKPC i KPP UE, transponowała również unijne dyrektywy przeciwko dyskryminacji w zatrudnieniu, w tym ze względu na orientację seksualną. W związku z tym władze publiczne są zobowiązane do ochrony praw obywateli RP, w szczególności tych należących do mniejszości i grup szczególnie wrażliwych. Zadaniem przedstawicieli lokalnych i regionalnych władz jest więc także zapewnienie wszystkim obywatelom w ich okręgach wyborczych ochrony przed dyskryminacją i wykluczeniem (por. pkt 56 Raportu). Konkluzją Raportu jest rekomendacja opracowania rezolucji wzywającej polskie samorządy, które przyjęły uchwały przeciwko „ideologii LGBT”, do ich uchylenia (por. pkt 106 Raportu). Taką rezolucję w dniu 16 czerwca 2021 r. przyjął Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy. Wezwał w niej polskie jednostki samorządu terytorialnego, które przyjęły takie uchwały, do ich uchylenia oraz wzmocnienia ochrony praw grup mniejszościowych, w tym osób LGBTI (rezolucja 471-2021, przyjęta 16 czerwca 2021 r.).

## **Podsumowanie**

83. Rzecznik Praw Obywatelskich dostrzega, że problematyka prawna i światopoglądowa dotycząca osób LGBT jest przedmiotem debaty publicznej w Polsce. Uczestnikami tej debaty mogą być społeczności lokalne, a także organy

jednostek samorządu terytorialnego. Debata ta nie może jednak być prowadzona w formach niezgodnych ze współczesnymi standardami ochrony praw człowieka, w szczególności skutkujących naruszeniem godności człowieka i dyskryminacją. Tak zwane uchwały o przeciwdziałaniu „ideologii LGBT” – w tym uchwała zaskarżona w niniejszej sprawie – przekraczają granice debaty publicznej, prowadząc do naruszenia przepisów Konstytucji, prawa międzynarodowego oraz prawa UE. Jest to jednoznacznie potwierdzone orzecznictwem sądów administracyjnych, a także stanowiskami organów Unii Europejskiej i Rady Europy. Wynika to z faktu, że zawarte w tych uchwałach sformułowania prowadzą do stygmatyzacji i tworzą atmosferę wykluczenia osób LGBT ze społeczności lokalnych, powodują poczucie zaniepokojenia – a wręcz poniżenia i upokorzenia – po stronie tych osób, a także wywołują realne skutki prawne (zwłaszcza w obszarze możliwości absorpcji środków unijnych). Uchwały, o których mowa, mogą także sprzyjać aktom nienawiści wobec osób LGBT. Dlatego też zaskarżona uchwała powinna być wyeliminowana z systemu prawnego.

Wobec powyższego wnoszę jak na wstępie.

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/