



**WYROK**

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 12 października 2023 r.

Naczelnny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: sędzia NSA Zbigniew Ślusarczyk (spr.)  
Sędziowie sędzia NSA Przemysław Szustakiewicz  
sędzia del. WSA Mariusz Kotulski  
Protokolant asystent sędziego Przemysław Iżycki

po rozpoznaniu w dniu 12 października 2023 r.  
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej  
przy udziale Prokuratora Prokuratury Krajowej Przemysława Ostojkiego  
skarg kasacyjnych Fundacji Instytutu na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris oraz  
Prokuratora Krajowego  
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie  
z dnia 9 maja 2022 r. sygn. akt III SA/Lu 751/21  
w sprawie ze skargi Rzecznika Praw Obywatelskich  
na uchwałę Rady Powiatu Ryckiego  
z dnia 30 kwietnia 2019 r. nr X/40/2019  
w przedmiocie powstrzymania ideologii gender i LGBT  
oddala skargi kasacyjne.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

*Agnieszka Krysińska-Kłos*  
sekretarz sądowy

## UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie wyrokiem z 9 maja 2022 r. sygn. akt III SA/Lu 751/21, wydanym po rozpoznaniu sprawy ze skargi Rzecznika Praw Obywatelskich na uchwałę Rady Powiatu Ryckiego z 30 kwietnia 2019 r. nr X/40/19 w przedmiocie powstrzymania ideologii *gender* i „LGBT”, na podstawie art. 147 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.; dalej zwanej p.p.s.a.) stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

W uzasadnieniu wyroku Sąd pierwszej instancji wskazał, że przedmiotem sprawy jest uchwała Rady Powiatu Ryckiego z 30 kwietnia 2019 r. nr X/40/19 pt. *Stanowisko Rady Powiatu Ryckiego ws. powstrzymania ideologii gender i „LGBT”*, którą uchwalono na podstawie art. 12 pkt 4 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 511, dalej: „u.s.p.”) oraz § 18 ust. 2 statutu Powiatu Ryckiego, stanowiącego złącznik do uchwały Rady Powiatu w Rykach nr XLII/23 8/2002 z 4 października 2002 r. (dalej: „statut Powiatu Ryckiego”). W uchwale tej wskazano, że w związku „agresywną propagandą homoseksualną” i wojną ideologiczną prowadzoną przez „lewicowo-liberalne środowiska polityczne i organizacje LGBT” Rada przyjmuje deklarację: „Powiat Rycki wolny od ideologii *gender* i »LGBT«”. Rada zadeklarowała determinację „do zatrzymania homoterroru i seksualizacji życia społecznego”, brak zgody na narzucanie „przez marginalne i mniejszościowe środowiska importowanej z zachodu ideologii *gender* i LGBT”. Rada zadeklarowała również, że będzie bronić prawa do wychowania dzieci i młodzieży zgodnie z przekonaniem rodziców.

Stwierdzając nieważność zaskarżonej uchwały Sąd pierwszej instancji uznał, że uchwała ta wykracza poza zakres zadań powiatu i właściwości rady powiatu, podjęta została bez podstawy prawnej do wydania aktu o charakterze władczym, ingeruje w sposób bezprawny w prawa i wolności jednostek, ma charakter dyskryminujący osoby LGBT – wyklucza ze wspólnoty samorządowej osoby LGBT, określone w uchwale jako „ideologia LGBT”, a ponadto narusza godność, prawo do życia prywatnego i wolność wypowiedzi ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową, oraz ogranicza prawa rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem, prawo do nauki oraz prawo do nauczania. W związku z powyższym Sąd uznał, że uchwała przede wszystkim narusza art. 30, art. 47, art. 48, art. 54, art. 70 ust. 1 i art. 73 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997r.

(Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.), art. 8 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. z 1993 r. nr 61 poz. 284 ze zm.; dalej „EKPC”), art. 21 ust. 1 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz art. 45 Karty Praw Podstawowych. Z powodu tych naruszeń Sąd orzekł, że uchwała istotnie narusza prawo, co na mocy art. 79 ust. 1 u.s.p. w związku z art. 147 § 1 p.p.s.a. skutkowało stwierdzeniem jej nieważności.

Skargi kasacyjne od powyższego wyroku wnieśli Prokurator Krajowy reprezentowany przez Prokuratora Prokuratury Regionalnej w Poznaniu delegowanego do Prokuratury Krajowej, dalej zwany także „Prokuratorem” oraz Fundacja Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris, dalej zwana także „Fundacją”.

Prokurator zaskarżył wyrok w całości, zarzucając Sądowi pierwszej instancji naruszenie prawa materialnego (ustrojowego) przez błędną wykładnię, a w konsekwencji niewłaściwe zastosowanie:

I. art. 4 ust. 1 i art. 12 pkt 4 u.s.p. w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP oraz art. 11 ust. 2 pkt 2 ustawy z 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz.U. z 2021 r. poz. 1082 ze zm.; dalej p.o.) przez stwierdzenie, że zaskarżony akt ma charakter władczy, zaś Rada Powiatu Ryckiego wykroczyła poza zakres spraw o charakterze ponadgminnym – co skutkowało stwierdzeniem przez Sąd „istotnego i rażącego” naruszenia prawa, a w konsekwencji nieważności aktu na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. – podczas gdy uchwała ta zawiera wyłącznie postanowienia o charakterze niewładczym, stąd wystarczającą podstawą do jej wydania był § 18 ust. 2 statutu Powiatu Ryckiego;

II. art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 1, art. 2 i art. 18 Konstytucji RP oraz art. 10 ust. 1 i ust. 2 EKPC, „§ 18 ust.” statutu Powiatu Ryckiego oraz art. 3 ust. 1 i ust. 2 zdanie 1, art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.; dalej „EKSL”) – przez zakwestionowanie prawa Rady Powiatu Ryckiego do zaprezentowania stanowiska w sprawie dotyczącej wspólnoty samorządowej, dotyczącej zagrożeń płynących dla konstytucyjnego porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej i moralności publicznej z ideologii LGBT (będącej elementem ideologii *gender*) oraz – immanentnie związanego z tą ideologią – wdrażania w placówkach edukacyjno-wychowawczych standardów edukacji seksualnej w Europie autorstwa Światowej Organizacji Zdrowia (World Health Organization) – co skutkowało stwierdzeniem przez Sąd I instancji nieważności aktu

na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. – podczas gdy przywołane przepisy przyznają organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego wolność wypowiedzi w kwestiach dotyczących istotnych spraw mieszkańców tej jednostki w zgodzie z zasadą proporcjonalności;

III. art. 163 w związku z art. 15 ust. 1 i art. 16 Konstytucji RP w związku z art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 2 i ust. 3 EKSL w związku z art. 18, art. 30, art. 32, art. 33 ust. 1, art. 47, art. 48, art. 53 ust. 1 i ust. 3 oraz art. 70 ust. 1 i ust. 4, art. 72 ust. 1 Konstytucji RP – przez zakwestionowanie uprawnienia Rady Powiatu Ryckiego do wyrażenia sprzeciwu wobec zagrożenia konstytucyjnych praw i wolności mieszkańców przez ideologię LGBT (*gender*) oraz wdrażanie w placówkach edukacyjno-wychowawczych standardów edukacji seksualnej w Europie autorstwa Światowej Organizacji Zdrowia – co skutkowało stwierdzeniem przez Sąd I instancji nieważności aktu na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. – podczas gdy prawidłowa wykładnia i zastosowanie ww. przepisów przyznaje powiatowi prawo do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na jej własną odpowiedzialność i w interesie jej mieszkańców, w tym w zakresie konstytucyjnie chronionych ich sfer życia prywatnego, małżeńskiego, rodzinnego, rodzicielskiego oraz praw dziecka;

IV. art. 32, art. 14 EKPC oraz art. 21 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej – przez uznanie, że w niniejszej sprawie doszło do naruszenia względem osób LGBT zakazu dyskryminacji ze względu na orientację seksualną, podczas gdy nie zaistniały okoliczności, które dotyczyłyby praw lub wolności konkretnych podmiotów i które aktualizowałyby zastosowanie ww. przepisów;

V. art. 21 ust. 1 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz art. 45 Karty Praw Podstawowych – przez uznanie, że w niniejszej sprawie doszło do naruszenia swobody przemieszczania się, podczas gdy nie zaistniały okoliczności, które dotyczyłyby praw lub wolności konkretnych podmiotów i które aktualizowałyby zastosowanie ww. przepisów;

Ponadto Prokurator zarzucił naruszenie przepisu postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:

VI. art. 147 § 1 p.p.s.a. – przez niewyjaśnienie przez Sąd I instancji przyczyn stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości, nie zaś w części, oraz przez błędne uznanie *in genere*, że zaistniały podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały Rady Powiatu Ryckiego nr X/40/19 z 30 kwietnia 2019 r. – Stanowiska ws. powstrzymania ideologii *gender* i „LGBT” wobec przyjęcia, iż akt ten jako władcze

rozstrzygnięcie Rady nie posiadał wyrażnej podstawy ustawowej oraz naruszał przepisy Konstytucji RP, KPP i EKPC – podczas gdy prawidłowa wykładnia przytoczonych wyżej przepisów prawnych nakazywała zastosowanie tych przepisów w sposób, o którym mowa w ww. zarzutach I–V, i w konsekwencji oddalenie przez Sąd I instancji skargi na podstawie art. 151 p.p.s.a.

W oparciu o tak sformułowane zarzuty Prokurator wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi pierwszej instancji.

Także Fundacja Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris zaskarżyła powyższy wyrok w całości, zarzucając Sądowi pierwszej instancji naruszenie prawa materialnego, tj.:

I. art. 32 Konstytucji RP – przez jego błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, że charakter dyskryminujący posiada uchwalona przez Radę Powiatu Ryckiego deklaracja ideowa niebędąca podstawą nałożenia jakichkolwiek obowiązków czy przyznania bądź stwierdzenia uprawnień, która nie tworzy i nie znosi istniejących stosunków prawnych i nie zawiera żadnych postanowień, które mogłyby stanowić źródło konkretnych wytycznych dla innych podmiotów, podczas gdy w rozumieniu ustawy zasadniczej dyskryminacja może zachodzić jedynie w procesie stanowienia oraz stosowania prawa, oznaczając nienadające się do zaakceptowania tworzenie różnych norm prawnych dla podmiotów prawa, które powinny być zaliczone do tej samej klasy (kategorii), albo nierówne traktowanie podobnych podmiotów prawa w indywidualnych przypadkach, gdy zróżnicowanie nie znajduje podstaw w normach prawnych;

II. art. 48 Konstytucji RP – przez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że sprzeciw wobec sprzecznego z prawem instalowania funkcjonariuszy politycznej poprawności w szkołach stanowi naruszenie prawa rodziców do wychowania dzieci zgodnie własnymi przekonaniami, podczas gdy czyny wyraźnie określone jako sprzeczne z prawem nie mogą wchodzić w zakres konstytucyjnej ochrony prawnej;

III. art. 54 ust. 1 Konstytucji RP – przez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że sprzeciw wobec działań sprzecznych z prawem stanowi naruszenie wolności wyrażania swoich poglądów, podczas gdy sprzeczne z prawem instalowanie funkcjonariuszy politycznej poprawności w szkołach, wczesna seksualizacja dzieci, wywieranie administracyjnej presji i narzucanie

nieprofesjonalnych kryteriów działania w wybranych zawodach nie korzystają z ochrony prawnej jako oczywiście sprzeczne z prawem;

IV. art. 4 ust. 1 pkt 1 u.s.p. – przez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że uchwalenie przez radę powiatu deklaracji ideowej niebędącej podstawą nałożenia jakichkolwiek obowiązków czy przyznania bądź stwierdzenia uprawnień, które nie tworzą i nie znoszą istniejących stosunków prawnych i nie zawierają żadnych postanowień, które mogłyby stanowić źródło konkretnych wytycznych dla innych podmiotów, stanowi wykonywanie określonego ustawami zadania publicznego o charakterze ponadgminnym, podczas gdy rada powiatu, przyjmując tego typu deklarację, nie wykonuje zadania publicznego, będąc uprawnioną przez statut Powiatu Ryckiego do uchwalania takich deklaracji jako moralnego samozobowiązania się do obrony wartości wymienionych w treści takich deklaracji, a przywoływanych wprost w ustawie zasadniczej: wolności słowa (art. 54 Konstytucji RP), niewinności dzieci (art. 72 ust. 1 Konstytucji RP), autorytetu rodziny (art. 18, art. 48 ust. 1 i art. 71 Konstytucji RP), autorytetu szkoły (art. 70 ust. 1 Konstytucji RP) oraz swobody przedsiębiorców (art. 22 Konstytucji RP);

V. art. 8 ust. 16 p.o. – przez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że uchwalenie przez radę powiatu deklaracji ideowej niebędącej podstawą nałożenia jakichkolwiek obowiązków czy przyznania bądź stwierdzenia uprawnień, które nie tworzą i nie znoszą istniejących stosunków prawnych i nie zawierają żadnych postanowień, które mogłyby stanowić źródło konkretnych wytycznych dla innych podmiotów, mieści się w zakresie zadania własnego powiatu polegającego na zakładaniu i prowadzeniu szkół publicznych, podczas gdy uchwalenie deklaracji wyraźnie stwierdzającej, że wyraża ona moralny sprzeciw jedynie wobec takiego postępowania, które niezależnie od faktu zaistnienia takiego niewiążącego prawnie sprzeciwu i tak jest sprzeczne z prawem, w oczywisty sposób nie mieści się w definicji ani zakładania, ani prowadzenia szkół.

W oparciu o powyższe zarzuty Fundacja wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i oddalenie skargi Rzecznika Praw Obywatelskich. Skarżąca kasacyjnie wniosła również „o zasądzenie od skarżącego na rzecz organu kosztów postępowania wg norm przepisanych”. Na wypadek zaś nieuwzględnienia powyższych wniosków alternatywnie wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania oraz „o zasądzenie od skarżącego na rzecz organu kosztów postępowania wg norm przepisanych”.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Prokuratora Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej. W uzasadnieniu odpowiedzi na skargę kasacyjną przedstawił stan faktyczny oraz argumentację prawną świadczącą o bezzasadności skargi kasacyjnej.

W piśmie z 2 maja 2023 r. Rada Powiatu Ryckiego poinformowała o podjęciu uchwały z 25 kwietnia 2023, nr LXXXVI/424/23, w sprawie uchylenia uchwały Rady Powiatu w Rykach z 30 kwietnia 2019 r., nr X/40/19. W związku z powyższym zwrócono się do skarżących kasacyjnie o zajęcie stanowiska, czy podtrzymują oni skargi kasacyjne. W odpowiedzi na zobowiązanie Sądu tylko Prokurator udzielił informacji, iż podtrzymuje on wniesioną skargę kasacyjną.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do art. 183 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r., poz. 1634 ze zm.) zwanej dalej p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc pod rozwagę z urzędu jedynie nieważność postępowania. W rozpoznawanej sprawie nie zachodzi żadna z okoliczności skutkujących nieważnością postępowania, o jakich mowa w art. 183 § 2 p.p.s.a. i nie zachodzi żadna z przesłanek, o których mowa w art. 189 p.p.s.a., które Naczelny Sąd Administracyjny rozważa z urzędu dokonując kontroli zaskarżonego skargą kasacyjną wyroku. W tych okolicznościach w sprawie badaniu podlegały wyłącznie zarzuty podniesione w skardze kasacyjnej na uzasadnienie przytoczonych podstaw kasacyjnych.

Na wstępie wskazać należy, że uchylenie zaskarżonej uchwały nie powoduje bezprzedmiotowości postępowania sądownoadministracyjnego, które Naczelny Sąd Administracyjny bierze pod uwagę z urzędu (art. 161 § 1 pkt 3 w zw. z art. 193 p.p.s.a.). Wyrok sądu eliminuje zaskarżoną uchwałę ze skutkiem *ex tunc*, a więc od chwili jej podjęcia (A. Kabat [w:] B. Dauter, M. Niezgódka-Medek, A. Kabat, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. II, LEX/el. 2021, art. 147.). Powyższe ustalenie przesądza, iż pomimo uchylenia zaskarżonej uchwały stwierdzenie jej nieważności może odnieść skutek w stosunku do sytuacji z okresu poprzedzającego uchylenie lub zmianę (por. uchwałę TK z 14 września 1994 r., sygn. akt W 5/94, Lex nr 25333). Stanowisko to jest dominujące w orzecznictwie sądów administracyjnych (zob. postanowienia NSA: z 14 czerwca 2012 r., sygn. akt II FSK 990/12; z 12 grudnia 2013 r., sygn. akt II OSK 2964/13; z 18 marca 2014 r., sygn. akt

II GSK 194/14; z 9 lipca 2014 r., sygn. akt II FSK 1681/14; wyroki NSA: z 11 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1719/11; z 27 maja 2008 r., sygn. akt II OSK 344/08; z dnia 27 września 2007 r., sygn. akt II OSK 1046/07).

Skargi kasacyjne podlegają oddaleniu jako niezawierające usprawiedliwionych podstaw. Naczelny Sąd Administracyjny podziela stanowisko Sądu pierwszej instancji, wedle którego zaskarżona uchwała Rady Powiatu Ryckiego z 30 kwietnia 2019 r. nr X/40/19 w przedmiocie powstrzymania ideologii gender i „LGBT” jest nieważna. Sąd kasacyjny podziela również zasadnicze motywy zaprezentowane w dotychczasowym orzecznictwie NSA, dotyczącym uchwał podjętych na gruncie ustawy o samorządzie gminnym (wyroki NSA z 28 czerwca 2022 r. zapadłe w sprawach o sygn. akt: III OSK 3746/21, III OSK 4028/21, III OSK 4240/21 oraz III OSK 4041/21). Uwzględniając istniejące różnice normatywne, ustalenia te można w znacznej części odnieść także do uchwał podjętych na gruncie ustawy o samorządzie powiatowym.

Bezzasadny jest najdalej idący zarzut Prokuratora, dotyczący naruszenia art. 147 § 1 p.p.s.a. przez niewyjaśnienie przez Sąd I instancji przyczyn stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości, nie zaś w części. Nie można za pośrednictwem samoistnego zarzutu naruszenia przepisu wynikowego, jakim jest art. 147 p.p.s.a., kwestionować zapadłego rozstrzygnięcia Sądu pierwszej instancji. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wielokrotnie podkreślano, że przepisy określające kompetencje sądu administracyjnego w fazie orzekania, takie jak art. 145 § 1, art. 146 § 1, art. 147, art. 149 czy art. 151 p.p.s.a. mają charakter ogólny (blankietowy). Tego typu przepisy nie mogą stanowić samodzielnej podstawy kasacyjnej. Strona skarżąca kasacyjnie, chcąc powołać się na zarzut naruszenia któregoś z powyższych przepisów, zobowiązana jest bezpośrednio powiązać omawiany zarzut z zarzutem naruszenia konkretnych przepisów, którym - jej zdaniem - Sąd I instancji uchybił w toku rozpoznania sprawy. Jeśli z wyroku wynika, że Sąd I instancji dopatrzył się podstaw do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały, to nie można Sądowi I instancji zarzucić naruszenia przepisu, który dawał podstawę do takiego działania, gdyż takie rozstrzygnięcie jest właśnie zgodne z dyspozycją mającej zastosowanie w sprawie normy prawnej (zob. wyrok NSA z 22 lutego 2023 r., III OSK 3380/21 i orzecznictwo tam powołane). W konsekwencji, skoro zarzut naruszenia art. 147 § 1 p.p.s.a. nie został powiązany z naruszeniem pozostałych przepisów mających znaczenie dla rozpoznania sprawy, w szczególności z art. 141 §



4 p.p.s.a. określającym wymogi uzasadnienia wyroku, to zarzut ten nie może zostać uznany za zasadny.

W dalszej kolejności zostaną łącznie rozpoznane zarzuty obu skarg kasacyjnych odnoszące się do charakteru prawnego zaskarżonej uchwały jako aktu o charakterze władczym oraz wykraczającym poza zakres spraw o charakterze ponadgminnym. Przypomnieć należy, iż zdaniem Sądu I instancji zaskarżona uchwała ma charakter mieszany, w przeważającej części nie będąc deklaracją, lecz aktem o charakterze władczym, zobowiązującym do określonego działania. Natomiast zdaniem skarżącego kasacyjnie Prokuratora uchwała ta zawiera wyłącznie postanowienia o charakterze niewładczym (zarzut pierwszy). Stanowisko to podziela także skarżąca kasacyjnie Fundacja Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris, w której ocenie postanowienia zaskarżonej uchwały nie tworzą i nie znoszą istniejących stosunków prawnych i nie zawierają żadnych postanowień, które mogłyby stanowić źródło konkretnych wytycznych dla innych podmiotów.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, trafnie Sąd pierwszej instancji w zaskarżonym wyroku stwierdził, że zaskarżona uchwała ma charakter władczy. Wypada przypomnieć, że w zaskarżonej uchwale rada powiatu m.in. sprzeciwia się: „promowaniu homoseksualizmu i edukacji seksualnej w szkołach (...) wczesnej seksualizacji w szkołach w myśl tzw. standardów Światowej Organizacji Zdrowia (WHO)”. Wskazuje, że „Będziemy chronili uczniów naszych szkół dbając, aby rodzice z pomocą wychowawców mogli odpowiedzialnie przekazać treści o ludzkiej miłości i pięknie prokreacji (...)”. Rada podkreśliła także, że będzie „wspierać nauczycieli, urzędników samorządowców, przedsiębiorców i przedstawicieli innych zawodów w powstrzymaniu tej ideologicznej presji i stosowanym homoterrorem”. Jak to trafnie stwierdził Sąd pierwszej instancji, przytoczone w zaskarżonej uchwale stwierdzenia odczytać należy jako jednoznaczne wskazanie, jakie działania są oczekiwane i powinny być podejmowane na terenie powiatu ryckiego. Takie sformułowania świadczą o władczym charakterze aktu, gdyż wyznaczają dyrektywy działania, skierowane do organu wykonawczego oraz podległych powiatowi jednostek organizacyjnych. Stanowią wytyczne stosowania prawa, co jest wystarczającą podstawą do uznania uchwały za akt władczy (por. wyrok NSA z 1 lutego 2017 r., sygn. akt I OSK 2779/16, LEX nr 2226615). Jako podstawę prawną zaskarżonej uchwały wskazano art. 12 pkt 4 u.s.p. uprawniający radę powiatu do stanowienia o

kierunkach działania zarządu powiatu, co należy odczytywać jako dążenie rady do ustanowienia wiążących organ wykonawczy powiatu dyrektyw postępowania.

Przechodząc do oceny zaskarżonej uchwały z perspektywy podstawy prawnej należy przypomnieć, że władza publiczna, a zatem także samorządowa, jest sprawowana w oparciu o konstytucyjną zasadę praworządności nakazującą organom władzy publicznej działanie na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Organ samorządowy może podejmować jakiegokolwiek działania władcze ze skutkiem prawnym, jedynie w przypadku, gdy przepis ustawy na to wyraźnie zezwala. Jednostki samorządu terytorialnego są podmiotami zdecentralizowanymi, samodzielnymi, samorządowymi w swoich działaniach, ale w granicach obowiązującego powszechnie porządku prawnego, zatem nieautonomicznymi i niesuwerennymi poza państwowym porządkiem prawnym. Samorząd terytorialny wykonuje jedynie zadania przekazane mu ustawowo i nie ma prawa do samodzielnego kreowania dla siebie zadań publicznych. Działa przede wszystkim w interesie właściwych korporacji terytorialnych. Jego sytuację determinują względy właściwe dla dobra wspólnego i interesu publicznego, odnoszącego się do państwa i zasad jego ustroju wyróżnionych w Konstytucji (zob. wyrok TK z dnia 8 kwietnia 2009 r., K. 37/06, OTK-A 2009 r., Nr 4, poz. 47).

Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 2 września 1994 r. sygn. W 10/93 (OTK 1994 r., Nr 2, poz. 46) stwierdził, że: "Wykonywane przez samorząd terytorialny zadania - własne i zlecone - mają charakter funkcji państwa rozumianego jako powszechna organizacja władzy publicznej i dlatego powinny podlegać rygorom przewidzianym przez Konstytucję dla wykonywania funkcji państwowych. Muszą w szczególności pozostawać w zgodności z fundamentalną zasadą demokratycznego państwa prawnego, co oznacza, że realizując swoje zadania działać powinny nie tylko "w ramach ustaw" (...), lecz ponadto - zgodnie z elementarną zasadą legalizmu uzupełniającą i konkretyzującą zasadę demokratycznego państwa prawnego "na podstawie przepisów prawa"(...)".

Samorząd terytorialny jest zdecentralizowaną korporacją prawa publicznego, realizującą zadania publiczne samodzielnie i na własną odpowiedzialność. Powołane przez wspólnotę mieszkańców organy, realizują zadania publiczne wynikające z potrzeb wspólnoty i działają w jej interesie, dla jej dobra. Zgodnie z art. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego samorząd lokalny jest określony, jako: "prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i

zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców".

Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej oparty został na uczestnictwie samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej. Zgodnie z art. 16 ust. 2 ustawy zasadniczej przysługującą samorządowi terytorialnemu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Konstytucja RP stanowi ponadto, iż to gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego, nie przesądzając kształtu ustroju samorządu w pozostałym zakresie. Konstytucyjne wyodrębnienie gminy jako podstawowej jednostki samorządowej odnosi między innymi ten skutek, iż to gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 3 Konstytucji RP). Reguła ta znajduje odzwierciedlenie na poziomie ustawowym, gdzie – odmiennie niż ma to miejsce w odniesieniu do samorządu gminnego – samorządowi powiatowemu ani wojewódzkiemu nie przysługuje tzw. domniemanie kompetencji na rzecz samorządu terytorialnego (zob. T. Moll [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. III, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, art. 6, pkt 5). Tym samym do właściwości rady powiatu należą nie wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, a tylko te sprawy, które, po pierwsze, zostały określone jako wchodzące w zakres zadań powiatu, po drugie, nie zostały zastrzeżone na rzecz innych organów samorządu powiatowego. Podkreślić przy tym należy, iż art. 4 u.s.p. określający zakres powierzonych powiatowi zadań publicznych ma charakter taksatywny, co oznacza, iż posługuje się on katalogiem zamkniętym tych zadań.

Zgodnie z przywołanym w zaskarżonej uchwale jako podstawa prawna art. 12 pkt 4 u.s.p. do wyłącznej właściwości rady powiatu należy stanowienie o kierunkach działania zarządu powiatu oraz rozpatrywanie sprawozdań z działalności zarządu, w tym z działalności finansowej. Nie można z art. 12 pkt 4 u.s.p. wywodzić kompetencji rady powiatu do podjęcia uchwały w przedmiocie powstrzymania ideologii gender i „LGBT”. Przepis ten stanowi podstawę prawną do stanowienia o kierunkach działania zarządu powiatu. Zaskarżona uchwała w znacznej części dotyczy zadań szkoły, programu nauczania oraz współpracy szkół z organizacjami zewnętrznymi, której to kwestii nie sposób zakwalifikować jako określenie kierunków działań organu wykonawczego powiatu. Naczelny Sąd Administracyjny w składzie orzekającym podziela stanowisko zawarte w zaskarżonym wyroku, iż żaden przepis

ustawy – Prawo oświatowe nie daje samorządowi powiatowemu prawa określania programu nauczania we wszystkich typach szkół na terenie powiatu, w szczególności decydowania o elementach programu edukacji seksualnej ani sprawowania nadzoru pedagogicznego. Tymczasem do właśnie takiej kompetencji sprowadzałoby się uprawnienie do określenia przez radę powiatu wiążących organ wykonawczy i podległe powiatowi jednostki organizacyjne wytycznych. W szczególności prawa określania programu nauczania nie kreuje art. 8 ust. 16 p.o. który stanowi wyłącznie o kompetencji powiatu do zakładania i prowadzenia publicznych szkół.

Powyższe ustalenia przesądzają o bezzasadności zarzutów Fundacji dotyczących naruszenia art. 4 ust. 1 u.s.p. oraz art. 8 ust. 16 p.o., a także zarzutu Prokuratora dotyczącego naruszenia art. 4 ust. 1 i art. 12 pkt 4 u.s.p. w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP oraz art. 11 ust. 2 pkt 2 p.o.

Nie można także podzielić zarzutów naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 4 ust. 1 i art. 12 pkt 4 u.s.p. w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP oraz art. 11 ust. 2 pkt 2 p.o. przez niestwierdzenie, że wystarczającą podstawą do wydania zaskarżonej uchwały był § 18 ust. 2 statutu Powiatu Ryckiego. Przede wszystkim należy wskazać, że przepis statutu powiatu nie może kreować zadań publicznych organów samorządu bez ustawowego upoważnienia. Stanowisko to znajduje wprost oparcie w art. 15 ust. 1 i 2 oraz art. 16 ust. 1 i 2 Konstytucji RP zgodnie z którymi samorząd terytorialny w Polsce oparty jest na zasadzie decentralizacji władzy publicznej, stosownie do której stanowi on (tj. samorząd) formę wykonywania (i tylko wykonywania, a nie np. kreowania) zadań publicznych w granicach określonych przez ustawodawcę. Jak wprost wynika z art. 16 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji RP przysługującą samorządowi terytorialnemu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Zadania publiczne wynikają z ustaw co oznacza, że kreuje je ustawodawca i również ustawodawca przekazuje te zadania do wykonywania samorządowi terytorialnemu. Nie istnieje więc zadanie publiczne samorządu terytorialnego, którego źródłem nie byłby akt powszechnie obowiązujący rangi ustawowej. Wymóg ustawy jako źródła kreowania zadania publicznego wynika nie tylko z faktu powszechnego obowiązywania norm ustawowych, ale także i z tej okoliczności, że zadania publiczne realizowane są na rzecz lub w imieniu członków wspólnoty samorządowej, a tym samym ich wykonywanie skutkuje ingerencją w prawa lub obowiązki mieszkańców, w tym także chronione konstytucyjnie.

Niezasadne są zarzuty Prokuratora i Fundacji dotyczące naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 54 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Zarzut Prokuratora został powiązany z naruszeniem art. 10 ust. 1 i ust. 2 EKPC, który to przepis gwarantuje każdemu prawo do wolności wyrażania opinii, obejmujące wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe. Przy czym korzystanie z tych wolności pociągających za sobą obowiązki i odpowiedzialność może podlegać takim wymogom formalnym, warunkom, ograniczeniom i sankcjom, jakie są przewidziane przez ustawę i niezbędne w społeczeństwie demokratycznym w interesie bezpieczeństwa państwowego, integralności terytorialnej lub bezpieczeństwa publicznego ze względu na konieczność zapobieżenia zakłóceniu porządku lub przestępstwu, z uwagi na ochronę zdrowia i moralności, ochronę dobrego imienia i praw innych osób oraz ze względu na zapobieżenie ujawnieniu informacji poufnych lub na zagwarantowanie powagi i bezstronności władzy sądowej.

Przede wszystkim należy stwierdzić, że objęta art. 54 Konstytucji RP wolność słowa stanowi jedno z praw objętych rozdziałem II Konstytucji RP zatytułowanym "Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela". Tym samym wolność słowa nie stanowi wolności przysługującej organom władzy publicznej. Rada powiatu podejmuje działania na podstawie art. 7 Konstytucji RP, a więc tylko na podstawie i w granicach prawa. Musiałby więc istnieć przepis prawa, pozwalający organowi stanowiącemu powiatu wyrażać poglądy, stanowiska lub deklaracje w sprawach światopoglądowych. Takiego przepisu nie ma, a przyjmując normę konstytucyjną nakazującą organom władzy publicznej bezstronność w sprawach światopoglądowych (art. 25 ust. 2 Konstytucji RP) jest wysoce wątpliwe, aby ustawodawca mógł przyznać taką kompetencję organom samorządu terytorialnego. Wbrew stanowisku skarżącego kasacyjnie Prokuratora nie można uznać, że unieważniona uchwała to głos mieszkańców Powiatu Ryckiego, a tym samym skoro sami mieszkańcy mogą wyrażać poglądy światopoglądowe, to również takie poglądy może wyrażać Rada Powiatu Ryckiego. Przyjęcie za dopuszczalne takiego poglądu stanowiłoby naruszenie konstytucyjnej roli samorządu terytorialnego, sprowadzającej się do wykonywania zadań publicznych, a nie ich tworzenia. Czym innym jest dostosowywanie istniejącego ustawowo zadania publicznego do lokalnych

warunków, a czym innym uznanie, że rada powiatu może samodzielnie kreować prawo do wyrażania poglądu w imieniu mieszkańców powiatu. Jeszcze raz należy podkreślić, że musiałyby istnieć norma ustawowa pozwalająca na wyrażanie takich poglądów. Także powołane w skardze kasacyjnej Prokuratora wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (np. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 7 grudnia 1976 r. sygn. akt 5493/72, *Handside v. Wielka Brytania*, dotyczący prawa właściciela wydawnictwa "Stage 1" Richarda Handyside do publikacji w formie książkowej określonego tekstu) nie obejmują możliwości wyrażania światopoglądu przez rady powiatów.

Jak słusznie zwraca uwagę RPO w odpowiedzi na skargę kasacyjną, organ władzy publicznej musi korzystać z wolności wypowiedzi ze świadomością, że jego deklaracje mogą być w każdym przypadku odebrane przez podmioty podporządkowane mu organizacyjnie i służbowo jako dyspozycje. Przykładem pośrednich konsekwencji zbyt swobodnego korzystania przez organ z wolności wypowiedzi jest tzw. efekt mrożący, czyli powstrzymywanie się przez inne jednostki organizacyjne od działań nieoficjalnie uznanych za niepożądane. Ryzyko wystąpienia takich skutków uzasadnia zatem stanowisko, że wolność wypowiedzi powinna być w stosunku do organów władzy publicznej szczególnie ograniczona.

Podobnie bezzasadne są podniesione w skardze kasacyjnej Prokuratora zarzuty naruszenia przez Sąd pierwszej instancji prawa materialnego w zakresie obejmującym art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 1, art. 2 i art. 18 Konstytucji RP oraz art. 10 ust. 1 i ust. 2 EKPC, „§ 18 ust.” statutu Powiatu Ryckiego, a także art. 3 ust. 1 i ust. 2 zdanie 1, art. 4 ust. 2 EKSL przez zakwestionowanie prawa Rady Powiatu Ryckiego do zaprezentowania stanowiska w sprawie dotyczącej wspólnoty samorządowej, mającej dotyczyć zagrożeń płynących dla konstytucyjnego porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej i moralności publicznej z ideologii LGBT (będącej elementem ideologii gender) oraz – immanentnie związanego z tą ideologią – wdrażania w placówkach edukacyjno-wychowawczych standardów edukacji seksualnej w Europie autorstwa Światowej Organizacji Zdrowia (World Health Organization) – co skutkowało stwierdzeniem przez Sąd I instancji nieważności aktu na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. – podczas gdy zdaniem Prokuratora przywołane przepisy przyznają organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego wolność wypowiedzi w kwestiach dotyczących istotnych spraw mieszkańców tej jednostki w zgodzie z zasadą proporcjonalności.

W tak sformułowanym i rozbudowanym zarzucie naruszenie przez Sąd pierwszej instancji art. 1 (zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli) oraz art. 2 Konstytucji RP (stanowiącym, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej) nie zostało wykazane. Z uzasadnienia skargi kasacyjnej wynika jedynie to, że skoro zgodnie z art. 1 Konstytucji RP celem działalności państwa jest dobro wspólne wszystkich obywateli, to ochrona moralności publicznej i dobra wspólnego powinna być uznana jako podstawowa wartość.

Pojęcie dobra wspólnego jest rozbudowane i wielowymiarowe. Rzeczpospolita Polska przez swoje organy oraz stanowane prawo powinna zmierzać do rozwoju tak wszystkich obywateli, jak i tworzonych przez nich wspólnot - rodzin, dobrowolnych zrzeszeń oraz wspólnot samorządowych. Dobro wspólne oparte jest tak o zasadę solidaryzmu, demokratycznego państwa prawnego oraz sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP). Realizacja podstawowej zasady jaką jest "dobro wspólne" obejmuje wszystkie wolności i prawa człowieka zapisane w polskiej Konstytucji.

Prokurator w skardze kasacyjnej podnosi, że kwestia moralności publicznej była *explicite* przyczyną skorzystania przez Radę Powiatu Ryckiego z wolności wypowiedzi, a skoro tak to Rada Powiatu Ryckiego była uprawniona do jej podjęcia. Niewątpliwie dobro wspólne obywateli powinno być oparte o moralność publiczną, a przynajmniej nie powinno być z nią sprzeczne. Tym niemniej nie można uznać, aby Rada Powiatu Ryckiego posiadała kompetencję do określenia zakresu lub treści moralności publicznej w Powiecie Ryckim. Podnoszona w tym zakresie argumentacja w skardze kasacyjnej Prokuratora, jakoby zaskarżona uchwała miała na celu ochronę instytucji małżeństwa wymienioną w art. 18 Konstytucji RP jest argumentacją nie znajdującą podstaw w samej unieważnionej uchwale. Uchwała ta bowiem w swojej treści nie odnosiła się do jakiegokolwiek ochrony małżeństwa, a jej celem było podjęcie deklaracji o powstrzymaniu na terenie Powiatu Ryckiego ideologii gender i „LGBT”. Ponadto obowiązkiem strony skarżącej kasacyjnie było precyzyjne wskazanie, na czym miało polegać naruszenie art. 1, art. 2 i art. 18 Konstytucji RP przez Sąd pierwszej instancji (poprzez dokonanie błędnej wykładni lub niewłaściwego zastosowania) i jaki wpływ miało to naruszenie na treść zaskarżonego wyroku. Wyrażona jedynie w uzasadnieniu skargi kasacyjnej wątpliwość dotycząca

poruszania problematyki moralności nie może stanowić w okolicznościach niniejszej sprawy podstawy do uchylenia zaskarżonego wyroku.

Wojewódzki Sąd Administracyjny nie naruszył także zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zgodnie z tym artykułem ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Tym samym skoro kontrolowana przez Sąd pierwszej instancji uchwała nie była aktem rangi ustawowej, to nie było dopuszczalne w drodze uchwały wprowadzanie jakichkolwiek ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw.

Także podniesiony w skardze kasacyjnej Fundacji zarzut naruszenia art. 48 Konstytucji RP, podobnie jak formułowany przez Prokuratora zarzut naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 163 w związku z art. 15 ust. 1 i art. 16 Konstytucji RP w związku z art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 2 i ust. 3 EKSL w związku z art. 18, art. 30, art. 32, art. 33 ust. 1, art. 47, art. 48, art. 53 ust. 1 i ust. 3 oraz art. 70 ust. 1 i ust. 4, art. 72 ust. 1 Konstytucji RP nie są zasadne. Zgodnie art. 163 ustawy zasadniczej samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Przepis ten nie stanowi normy kompetencyjnej ani nawet normy zadaniowej. Zawiera on generalną klauzulę pozwalającą na rozstrzygnięcie sporów w przypadku, gdyby ustawodawca wykreował zadanie publiczne bez wskazania, który organ powinien to zadanie wykonywać. Art. 163 Konstytucji RP stanowi, że w takim przypadku takie zadanie publiczne powinien wykonywać samorząd terytorialny, przy czym ustalenie, który szczebel samorządu a następnie, który z organów samorządu ma wykonywać takie zadanie wymaga zastosowania dalszych reguł zawartych w art. 164 ust. 3 Konstytucji RP i np. w art. 12 pkt 4 u.s.p. Kompetencja do wydania zaskarżonej uchwały nie wynika także z art. 15 ust. 1, art. 16, art. 18, art. 30, art. 32, art. 33 ust. 1, art. 47, art. 48, art. 53 ust. 1 i ust. 3 oraz art. 70 ust. 1 i ust. 4, art. 72 ust. 1 Konstytucji RP, z uwagi na wskazane powyżej ustalenia odnośnie do podstawy prawnej działalności samorządu terytorialnego. Ustalenia tego nie zmienia treść art. 4 ust. 2 i 3 EKSL. Przepisy te stanowiąc o swobodzie społeczności lokalnych do działania w sprawach lokalnych wprost wskazują, iż granice tej swobody określa prawo. Tylko prawo może przyznać



wspólnotom samorządowym zdolność do wykonywania zadań publicznych. Przepis art. 4 ust. 2 EKSL w istocie nakazuje przyznawanie samodzielności organom samorządu w zakresie dostosowywania do lokalnych warunków i potrzeb wykonywanie zadań publicznych, które muszą wynikać z przepisów prawa.

Tym samym Sąd pierwszej instancji nie naruszył art. 4 ust. 2 i 3 EKSL stwierdzając nieważność zaskarżonej uchwały.

Niezasadny jest zarzut Fundacji dotyczący naruszenia art. 32 Konstytucji RP, a także zarzut Prokuratora dotyczący naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 32, art. 14 EKPC oraz art. 21 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej – przez uznanie, że w niniejszej sprawie doszło do naruszenia względem osób LGBT zakazu dyskryminacji ze względu na orientację seksualną, podczas gdy nie zaistniały okoliczności, które dotyczyłyby praw lub wolności konkretnych podmiotów i które aktualizowałyby zastosowanie ww. przepisów.

Zgodnie z art. 32 ust. 2 Konstytucji RP nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny. Trafnie Sąd pierwszej instancji stwierdził, że dyskryminacyjna treść uchwały, skierowanej przeciwko osobom LGBT wywołuje ryzyko legitymizacji przemocy wobec osób LGBT, naraża je na ataki, których podłożem jest uprzedzenie na tle orientacji seksualnej. Uchwała tworzy wobec osób LGBT zastraszającą, wrogą, poniżającą i uwłaczającą atmosferę. Nawet jeśli nie jest bezpośrednim nawoływaniem do przemocy, to jej wydźwięk jest jednoznaczny. Niewątpliwie, więc wydźwięk takiej deklaracji jest sprzeczny z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa oraz zakazem dyskryminacji (art. 32 Konstytucji), a także art. 14 EKPCz. Ponadto strony skarżące kasacyjnie nie wskazały podstawy prawnej pozwalającej na traktowanie orientacji seksualnej jako istotnej przesłanki różnicowania praw lub obowiązków, a tym samym w oparciu o którą można w drodze uchwały rady powiatu ustanawiać strefy wolne od ruchu lub tzw. ideologii LGBT.

Zakaz wszelkiej dyskryminacji wynika także z art. 21 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U.UE.C.2007.303.1 z dnia 2007.12.14) zgodnie z którym zakazana jest wszelka dyskryminacja w szczególności ze względu na płeć, cechy genetyczne, religię lub przekonania, poglądy polityczne lub wszelkie inne poglądy lub orientację seksualną. Podobny standard prawny wynika z art. 14 EKPC, w myśl którego to przepisu korzystanie z praw i wolności wymienionych w 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.

Zaskarżony wyrok nie stanowił ponadto naruszenia art. 45 Karty Praw Podstawowych w zw. z art. 21 ust. 1 TFUE. W myśl art. 45 ust. 1 KPP każdy obywatel Unii ma prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium Państw Członkowskich. Natomiast zgodnie z drugim z powołanych przepisów 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. Naczelny Sąd Administracyjny podziela stanowisko Sądu I instancji, iż ograniczeniem swobody przepływu jest nie tylko wprowadzenie fizycznych barier, uniemożliwiających przemieszczenie się. Swobodę tę mogą naruszać nie tylko przepisy wprost zakazujące przebywania określonych grup osób na terenie państwa członkowskiego, ale także uchwały takie jak podjęta przez Radę Powiatu Ryckiego, które dyskryminując osoby LGBT, wyrażają sprzeciw przeciwko funkcjonowaniu tych osób w życiu publicznym, jawnemu wyrażaniu własnej tożsamości płciowej i ujawnianiu orientacji seksualnej.

Podsumowując Naczelny Sąd Administracyjny podziela stanowisko Sądu I instancji, iż uchwała Rady Powiatu Ryckiego z 30 kwietnia 2019 r. nr X/40/19 w przedmiocie powstrzymania ideologii gender i „LGBT” została podjęta bez podstawy prawnej, wykraczając poza zakres zadań powiatu oraz właściwości rady powiatu. Uchwałą ta stanowiła niedopuszczalną w demokratycznym państwie prawnym ingerencję w prawa i wolności jednostek. Uwzględniając dyskryminujący osoby LGBT charakter uchwały, słusznie WSA w Lublinie stwierdził, że uchwała ta wykluczała ze wspólnoty samorządowej osoby LGBT, naruszając godność jednostek, ich prawo do życia prywatnego i wolność wypowiedzi ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową.

Mając na uwadze powyższe wywody, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że skargi kasacyjne nie mają usprawiedliwionych podstaw, dlatego na mocy art. 184 p.p.s.a. je oddalił.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

*Agnieszka Krysińska-Kłos* 17  
sekretarz sądowy