



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 października 2023 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

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

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 Rzeszowie
z dnia 29 marca 2022 r. sygn. akt II SA/Rz 1825/21
w sprawie ze skargi Rzecznika Praw Obywatelskich
na uchwałę Rady Gminy Niebylec
z dnia 25 września 2019 r. nr XI/93/2019
w przedmiocie powstrzymania ideologii LGBT
oddala skargi kasacyjne.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Agnieszka Krysińska-Kłós
sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie wyrokiem z dnia 29 marca 2022 r. sygn. akt II SA/Rz 1825/21, po rozpoznaniu skargi ze sprawy ze skargi Rzecznika Praw Obywatelskich na uchwałę Rady Gminy Niebylec z dnia 25 września 2019 r. nr XI/93/2019 w przedmiocie powstrzymania ideologii „LGBT”, stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

Wyrok zapadł w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy.

W dniu 25 września 2019 r. Rada Gminy Niebylec (dalej: „Rada Gminy”) podjęła uchwałę nr XI/93/2019 w sprawie powstrzymania ideologii "LGBT".

W § 1 uchwały Rada Gminy przyjęła stanowisko wyrażające sprzeciw wobec promocji i afirmacji ideologii tak zwanych ruchów LGBT, stanowiące załącznik do uchwały. Treść stanowiska brzmi następująco:

"W związku z wywołaną przez niektórych polityków wojną ideologiczną Rada Gminy Niebylec podejmuje deklarację "Samorząd wolny od ideologii »LGBT«. Radykałowie dążący do rewolucji kulturowej w Polsce atakują wolność słowa, niewinność dzieci, autorytet rodziny i szkoły oraz swobodę przedsiębiorców. Dlatego będziemy konsekwentnie bronić naszej wspólnoty samorządowej!

Samorząd wolny od ideologii »LGBT«. Dla dobra życia, rodziny i wolności deklarujemy, że samorząd który reprezentujemy - zgodnie z naszą wielowiekową kulturą życia społecznego wyraża sprzeciw wobec prób ingerencji w prywatną sferę życia Polek i Polaków. Nie damy narzucić sobie wyolbrzymianych problemów i sztucznych konfliktów, które niesie ze sobą ideologia »LGBT«.

1. Nie zgodzimy się na sprzeczne z prawem instalowanie funkcjonariuszy politycznej poprawności w szkołach (tzw. "latarników"). Będziemy strzegli prawa do wychowania dzieci zgodnego z przekonaniami rodziców.

2. Zrobimy wszystko, aby do szkół nie mieli wstępu gorszyciele zainteresowani wczesną seksualizacją polskich dzieci w myśl tzw. standardów Światowej Organizacji Zdrowia. Będziemy chronili uczniów, dbając o to, aby rodzice z pomocą wychowawców mogli odpowiedzialnie przekazać im piękno ludzkiej miłości.

3. Nie pozwolimy wywierać administracyjnej presji na rzecz stosowania poprawności politycznej (słusznie zwanej niekiedy po prostu homopropagandą) w wybranych zawodach. Będziemy chronili m.in. nauczycieli i przedsiębiorców przed

narzucaniem im nieprofesjonalnych kryteriów działania np. w pracy wychowawczej, przy doborze pracowników czy kontrahentów.

Deklarujemy, że Gmina Niebylec w realizacji swoich publicznych zadań będzie wierna tradycji narodowej i państwowej, pamiętając o 1053 latach od Chrztu Polski, 100 latach od odzyskania Niepodległości Polski i 29 latach od odzyskania Samorządności Polek i Polaków".

Na powyższą uchwałę Rzecznik Praw Obywatelskich złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie.

Zarzuty skargi RPO uzupełnił w piśmie procesowym z dnia 2 marca 2020 r.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Niebylec wniósł o jej odrzucenie, ewentualnie oddalenie w całości i zasądzenie kosztów postępowania.

Postanowieniem z dnia 4 lutego 2020 r. Sąd dopuścił Fundację Instytut na Rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris z siedzibą w Warszawie (dalej: „uczestnik Ordo Iuris”) do udziału w postępowaniu w charakterze uczestnika.

Postanowieniem z dnia 26 maja 2020 r. Sąd dopuścił do udziału w postępowaniu Stowarzyszenie Kampania Przeciw Homofobii z siedzibą w Warszawie (dalej: „uczestnik Kampania Przeciw Homofobii”).

Postanowieniem z dnia 6 sierpnia 2020 roku Sąd dopuścił do udziału w sprawie jako uczestnika Federację Znaki Równości.

W dniu 2 września 2020 roku swój udział w postępowaniu w sprawie zgłosił Prokurator Prokuratury Krajowej.

Postanowieniem z dnia 8 września 2020 r., sygn. akt II SA/Rz 27/20 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie odrzucił skargę.

Po rozpoznaniu skargi kasacyjnej RPO, postanowieniem z dnia 24 września 2021 r. Naczelny Sąd Administracyjny uchylił zaskarżone postanowienie, uznając, że sprawa ze skargi RPO należy do właściwości sądów administracyjnych.

Postanowieniem z dnia 21 marca 2022 r. Sąd dopuścił do udziału w postępowaniu Stowarzyszenie im. Prof. Zbigniewa Hołdy z siedzibą w Warszawie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w powołanym wyżej wyroku uznał, że skarga była zasadna i zasługiwała na uwzględnienie. Nadto wskazał, że zaskarżona uchwała została wydana z istotnym i rażącym naruszeniem prawa.

Uzasadniając swoje stanowisko Sąd I instancji wskazał, że zakwestionowana uchwała ma charakter władczy. Sąd podzielił stanowisko RPO, że charakter władczy

mogą mieć nie tylko akty prawa miejscowego (stanowiące, na gruncie art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, źródło prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organu, który wydał akt), ale też akty o charakterze wewnętrznym, zobowiązujące w stosunku do innych organów i jednostek organizacyjnych, w szczególności podporządkowanych organowi wydającemu akt. Uchwała może być więc kwalifikowana jako władcza, nawet jeśli nie ustanawia praw i obowiązków podmiotów prywatnych, ale jeśli zawiera dyspozycje działania dla innych podmiotów w ramach aparatu administracji publicznej, a dyspozycje te nie muszą być wyrażone szczegółowo i konkretnie. Zobowiązujący charakter uchwały może wynikać nawet ze spraw wyrażonych w jej treści ogólnie, które będą dopiero w przyszłości rozpatrywane przez różne jednostki gminy. O władczym zaś charakterze uchwały świadczy jej treść, a nie tytuł lub powołana podstawa prawna.

W ocenie Sądu I instancji przedmiotowa uchwała jako akt władczy została wydana bez podstawy prawnej, a tym samym z naruszeniem konstytucyjnej zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP. Tymczasem ani art. 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm., zwana dalej: „u.s.g.”), ani wskazany przez radę gminy art. 18 ust. 1 u.s.g. nie stanowią podstawy do swobodnego tworzenia zadań publicznych przez samorząd gminny - wyrok NSA z 17 grudnia 2018 roku, II OSK 2685/18.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie podkreślił, że RPO trafnie zarzucił wykroczenie przez Radę Gminy Niebylec poza zakres zadań gminy i właściwość rady gminy. Tak akt o charakterze władczym, jak i akt nieposiadający tej cechy zawsze muszą dotyczyć spraw należących do zakresu działania gminy - art. 6 u.s.g. Organ stanowiący gminy wykroczył poza ustawowo określone granice działania gminy, co stanowi naruszenie art. 7 Konstytucji RP i art. 6 ust. 1 u.s.g., a tego rodzaju sprawy jakie były przedmiotem zaskarżonej uchwały nie należą do spraw o znaczeniu lokalnym, a ogólnokrajowym. Takie kwestie jak program nauczania w szkołach, zasady realizacji zadań edukacyjnych, czy zasady działania przedsiębiorców nie mają charakteru lokalnego, czy gminnego. Są to ewidentnie sprawy ogólnokrajowe. Dodatkowo analiza treści zaskarżonej uchwały wyraźnie wskazuje, że była ona reakcją na politykę i przekaz mediów publicznych w sprawach ogólnokrajowych, a więc na sytuację w państwie, a nie w sprawach lokalnych, choćby dotyczących i całej Gminy Niebylec.

W ocenie Sądu I instancji zaskarżona uchwała bezspornie ingeruje w prawa i wolności jednostek – prawo do życia prywatnego i wolność wypowiedzi osób nieheteronormatywnych i transpłciowych, a także prawo do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem, prawo do nauki oraz prawo do nauczania wszystkich mieszkańców gminy Niebylec, niezależnie od ich orientacji seksualnej i tożsamości płciowej. Stanowi tym samym ograniczenie konstytucyjnych praw gwarantowanych kolejno przez przepisy art. 47, art. 48, art. 54 ust. 1, art. 70 ust. 1 i art. 73 Konstytucji. W ogóle nie respektuje bezwzględnego wymogu ustawowej formy ingerencji w konstytucyjne wolności i prawa, a przez to narusza formalne przesłanki art. 31 ust. 3 Konstytucji, pozostając w tym względzie w sprzeczności ze wskazanym przepisem, przez co ma charakter bezprawny.

W ocenie Sądu, o dyskryminacyjnym charakterze uchwały przesądza jej treść. Odnosi się ona wprost do społeczności LGBT, a więc należących do tej grupy realnie istniejących ludzi, których w uchwale ujęto pod pojęciem "ideologii LGBT". Nie można zgodzić się z organem i stanowiskiem Fundacji "Ordo Iuris", że uchwała w ogóle nie jest adresowana do tej grupy osób, a odnosi się do "ideologii LGBT" i jest wynikiem wywołanej przez niektórych polityków wojny ideologicznej, a znaczenie tej uchwały jest takie, że ustanawia ona strefę wolną od ideologii, a nie strefę wolną od osób z grona LGBT i jej celem nie jest ograniczenie praw tych osób.

Podsumowując zaskarżona uchwała narusza art. 32 Konstytucji, art. 14 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, a także art. 21 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Kwestionowana skargą uchwała narusza godność, prawo do życia prywatnego i wolności wypowiedzi osób z grona LGBT, uchybiając tym samym standardom konstytucyjnym określonym w art. 30, art. 47 i art. 54 Konstytucji oraz w art. 8 i 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. W ocenie Sądu stanowienie strefy wolnej od "ideologii LGBT", przez wykluczenie pewnych treści z programu nauczania wskazuje wyraźnie na wolę ograniczenia tematów do nauki i równocześnie do nauczania, a takie stanowisko jest naruszeniem art. 70 ust. 1 oraz art. 73 Konstytucji RP.

Od powyższego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie zostały wniesione dwie skargi kasacyjne.

Pierwszą skargę kasacyjną od tego wyroku wniósł uczestnik postępowania Fundacja Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris, zaskarżając wyrok w całości i zarzucając mu naruszenie prawa materialnego, tj.:

1) art. 30 Konstytucji RP, poprzez jego błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, że sprzeciw wobec sprzecznego z prawem instalowania funkcjonariuszy politycznej poprawności w szkołach (tzw. „latarników”), wczesnej seksualizacji polskich dzieci lub wywierania administracyjnej presji na rzecz stosowania poprawności politycznej w wybranych zawodach stanowi naruszenie godności osobowej sprawców tych bezprawnych czynów, podczas gdy potępienie takich czynów przy jednoczesnym powstrzymaniu się od nakładania pozaprawnych sankcji na ich sprawców nie narusza ich godności,

2) art. 32 ust. 2 Konstytucji RP, poprzez jego błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, że charakter dyskryminujący posiada uchwalona przez radę gminy deklaracja ideowa, nie będąca 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,

3) art. 47 Konstytucji RP, poprzez jego błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, że sprzeciw wobec sprzecznego z prawem instalowania funkcjonariuszy politycznej poprawności w szkołach (tzw. latarników), wczesnej seksualizacji polskich dzieci lub wywierania administracyjnej presji na rzecz stosowania poprawności politycznej w wybranych zawodach stanowi naruszenie prawa do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym, podczas gdy żadne z tych działań nie korzysta z ochrony prawnej jako oczywiście sprzeczne z prawem,

4) art. 54 ust. 1 Konstytucji RP, poprzez 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,

5) art. 70 ust. 1 i art. 73 Konstytucji RP, poprzez ich błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, że sprzeciw wobec wczesnej seksualizacji polskich dzieci stanowi naruszenie prawa do nauki oraz wolności nauczania, podczas gdy wczesna seksualizacja nie stanowi działalności naukowej i nie korzysta z ochrony prawnej jako oczywiście sprzeczna z prawem i niemogąca wchodzić w zakres przedmiotowy jakiegokolwiek nauczania szkolnego,

6) art. 6 ust. 1 i 18 ust. 1 u.s.g., poprzez ich błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, że do właściwości rady gminy nie należy uchwalanie deklaracji ideowych, nie będących 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, podczas gdy rada gminy jest uprawniona 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).

Mając powyższe na uwadze skarżący kasacyjnie uczestnik wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i oddalenie skargi Rzecznika Praw Obywatelskich na uchwałę nr XI/93/2019 Rady Gminy Niebylec z dnia 25 września 2019 r. w sprawie powstrzymania ideologii „LGBT” oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych. Na wypadek nieuwzględnienia powyższego, alternatywnie wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, a także zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych. Jednocześnie wniósł o rozpoznanie skargi na rozprawie.

Powyższe zarzuty rozwinięto w uzasadnieniu skargi kasacyjnej.

Drugą skargę kasacyjną od tego wyroku wniósł Prokurator Krajowy reprezentowany przez Prokuraturę Regionalną w Poznaniu delegowany do Prokuratury Krajowej, zaskarżając wyrok w całości i zarzucając mu:

- naruszenie przepisów prawa materialnego (ustrojowego) poprzez błędną wykładnię, a w konsekwencji niewłaściwe zastosowanie:

I. art. 18 ust. 1 u.s.g. w związku z § 36 ust. 2 Statutu Gminy Niebylec (Dz. Urz. Woj. Podk. 2014 r. poz. 2320 ze zm.; dalej: „Statut”) oraz art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej: „Konstytucja RP”) oraz art. 68 ust. 1 i art. 86 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 1082 ze zm.; dalej: „Prawo oświatowe”) - poprzez stwierdzenie, że zaskarżony akt ma charakter władczy, zaś Rada Gminy Niebylec wykroczyła poza zakres spraw o charakterze lokalnym - co skutkowało stwierdzeniem przez Sąd „istotnego i rażącego” naruszenia prawa i w konsekwencji nieważności aktu na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329 ze zm., zwana dalej: „p.p.s.a.”)

- podczas gdy uchwała ta zawiera wyłącznie postanowienia o charakterze niewładczym, stąd wystarczającą podstawą do jej wydania był przepis § 36 ust. 2 Statutu.

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 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (tekst jedn.: Dz. U. z 1993 r. Nr 61 poz. 284 ze zm.; dalej: „EKPCz”), art. 11 ust. 1, art. 18 ust. 1 i art. 6 ust. 1 u.s.g. oraz § 36 ust. 2 Statutu i art. 3 ust. 1 i ust. 2 zdanie 1, art 4 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.; dalej: „EKSL”) - poprzez zakwestionowanie prawa Rady Gminy Niebylec 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 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 - poprzez zakwestionowanie uprawnienia Gminy Niebylec 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 nieważności aktu na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. - podczas gdy prawidłowa wykładnia i zastosowanie ww. przepisów przyznaje Gminie 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. 30, art. 32, art. 47 Konstytucji RP oraz art. 8 ust. 1 i art. 14 EKPCz - poprzez uznanie, że w niniejszej sprawie doszło do naruszenia względem osób LGBT zasady niezbywalnej godności człowieka, prawa do prywatności oraz zakazu dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową - podczas gdy nie zaistniały okoliczności, które dotyczyłyby praw lub wolności konkretnych podmiotów i które aktualizowałyby zastosowanie ww. przepisów;

• naruszenie przepisu postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy, mianowicie:

V. art. 147 § 1 p.p.s.a. - poprzez niewyjaśnienie przez Sąd I instancji przyczyn stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości - nie zaś w części oraz poprzez błędne uznanie in genere, że zaistniały podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Niebylec nr XI/93/2019 z dnia 25 września 2019 r. w przedmiocie powstrzymania ideologii LGBT, wobec przyjęcia, iż akt ten jako władcze rozstrzygnięcie Rady nie posiadał wyraźnej podstawy ustawowej oraz naruszał przepisy Konstytucji RP i EKPCz - podczas gdy prawidłowa wykładnia przytoczonych wyżej przepisów prawnych

nakazywała zastosowanie tych przepisów w sposób, o którym mowa w ww. zarzutach I-IV i w konsekwencji oddalenie przez Sąd I instancji skargi na podstawie art. 151 p.p.s.a.

Mając powyższe na uwadze skarżący kasacyjnie wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Rzeszowie, a także rozpoznanie sprawy na rozprawie.

Powyższe zarzuty rozwinięto w uzasadnieniu skargi kasacyjnej.

W odpowiedzi na skargi kasacyjne Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o ich oddalenie oraz przeprowadzenie rozprawy.

Nadto w odpowiedzi na skargi kasacyjne uczestnik postępowania Stowarzyszenie im. Prof. Zbigniewa Hołdy wniosło o ich oddalenie i przeprowadzenie rozprawy.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny przy rozpatrywaniu sprawy na skutek wniesienia skargi kasacyjnej związany jest granicami tej skargi, a z urzędu bierze pod rozwagę tylko nieważność postępowania w wypadkach określonych w § 2, z których żaden w rozpoznawanej sprawie nie zachodzi. Oznacza to, że przytoczone w skardze kasacyjnej przyczyny wadliwości prawnej zaskarżonego orzeczenia determinują zakres kontroli dokonywanej przez Naczelny Sąd Administracyjny. Sąd ten, w odróżnieniu od wojewódzkiego sądu administracyjnego, nie bada całokształtu sprawy, lecz tylko weryfikuje zasadność zarzutów postawionych w skardze kasacyjnej.

Podstawy, na których można oprzeć skargę kasacyjną zostały określone w art. 174 p.p.s.a. Przepis art. 174 pkt 1 p.p.s.a. przewiduje dwie postacie naruszenia prawa materialnego, a mianowicie błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie. Przez błędną wykładnię należy rozumieć niewłaściwe zrekonstruowanie treści normy prawnej wynikającej z konkretnego przepisu, natomiast przez niewłaściwe zastosowanie, dokonanie wadliwej subsumcji przepisu do ustalonego stanu faktycznego. Również druga podstawa kasacyjna wymieniona w art. 174 pkt 2 p.p.s.a. – naruszenie przepisów postępowania – może przejawiać się w tych samych postaciach, co naruszenie prawa materialnego, przy czym w wypadku oparcia skargi kasacyjnej na

tej podstawie skarżący powinien nadto wykazać istotny wpływ wytkniętego uchybienia na wynik sprawy.

Skargi kasacyjne podlegają oddaleniu jako niezawierające usprawiedliwionych podstaw. Naczelny Sąd Administracyjny podziela stanowisko Sądu I instancji, wedle którego zaskarżona uchwała Rady Gminy Niebylec z dnia 25 września 2019 r. nr XI/93/2019 w przedmiocie powstrzymania ideologii 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).

Rozpoznając łącznie zarzuty obu skarg kasacyjnych zaznaczyć należy na wstępie, że Naczelny Sąd Administracyjny podziela stanowisko zawarte w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, iż uchwała Rady Gminy Niebylec z dnia 25 września 2019 r., nr XI/93/2019 w przedmiocie powstrzymywania ideologii LGBT, jest aktem władczym. Świadczą o tym fragmenty, w których Rada Gminy stwierdza: "nie zgodzimy się na sprzeczne z prawem instalowanie funkcjonariuszy politycznej poprawności w szkołach (tzw. latarników)"; "zrobimy wszystko, aby do szkół nie mieli wstępu gorszyciele zainteresowani wczesną seksualizacją polskich dzieci w myśl tzw. standardów Światowej Organizacji Zdrowia"; "nie pozwolimy wywierać administracyjnej presji na rzecz stosowania poprawności politycznej (słusznie zwanej niekiedy po prostu homopropagandą) w wybranych zawodach". Trafnie uznał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie, że takie sformułowania świadczą o władczym charakterze aktu, gdyż wyznaczają dyrektywy działania, skierowane do organu wykonawczego oraz podległych gminie jednostek organizacyjnych. Stanowią wytyczne stosowania prawa, co jest wystarczającą podstawą do uznania uchwały za akt władczy (por. wyrok NSA z dnia 1 lutego 2017 r., sygn. akt I OSK 2779/16, LEX nr 2226615). Należy przy tym zauważyć, że chociaż wykonanie uchwały w całości powierzono wójtowi, a nadzór nad jej realizacją zlecono Komisji Kultury, Oświaty i Spraw Społecznych (§ 2 uchwały), to poszczególne dyspozycje w niej wyrażone skierowane są także do innych podmiotów.

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 8 kwietnia 2009 r., K. 37/06, OTK-A 2009 r., Nr 4, poz. 47)

Trybunał Konstytucyjny w uchwale z 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 więc 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 EKSL 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".

Prawo, kształtując struktury zdecentralizowane wprowadza określone mechanizmy kontrolne oraz weryfikacyjne, których celem jest eliminacja z obiegu prawnego działań podmiotów zdecentralizowanych wykraczających poza obszar ich prawnie określonych zadań i kompetencji. Sąd Wojewódzki orzekł, że uchwała została wydana z naruszeniem konstytucyjnej zasady legalizmu i bez właściwej podstawy

prawnej, ponieważ Rada Gminy Niebylec jako jedyną podstawę prawną podjęcia zaskarżonej uchwały wskazała art. 18 ust. 1 u.s.g. oraz § 36 ust. 2 Statutu Gminy Niebylec (Dz. Urz. Woj. Podk. 2014 poz. 2320 ze zm.).

Przepis art. 18 ust. 1 u.s.g. nie może stanowić samoistnej podstawy podjęcia przez radę gminy jakiegokolwiek uchwały. Zgodnie z art. 18 ust. 1 u.s.g. do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Norma wynikająca z tego przepisu jest ogólną kolizyjną normą kompetencyjną, która nie może stanowić podstawy prawnej do wkraczania, ani w sferę ustawowych kompetencji organów państwowych, ani w sferę praw osób prywatnych i to zarówno w formie aktu prawa miejscowego, jak też w drodze innego aktu prawnego (indywidualnego). Zatem przepis art. 18 ust. 1 zasadniczo nie stanowi samodzielnej podstawy do wydawania aktów ogólnie obowiązujących o charakterze normatywnym (tj. władczym), te bowiem muszą znaleźć umocowanie w przepisach materialnego prawa administracyjnego. Upoważnia natomiast radę gminy do podejmowania działań niewładczych (np. o charakterze programowym, intencyjnym), ale pozostających w granicach zadań gminy przewidzianych w przepisach prawa (por. wyrok NSA z dnia 18 marca 2003 r., sygn. II SAWr 2928/02, OwSS 2004/1, poz. 10).

Także przepis statutu gminy 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.

W judykaturze ugruntowało się stanowisko, że charakter władczy mogą mieć nie tylko akty prawa miejscowego, ale też akty o charakterze wewnętrznym, zobowiązujące w stosunku do innych organów i jednostek organizacyjnych, w szczególności podporządkowanych organowi wydającemu akt. Uchwała może być więc kwalifikowana jako władcza, nawet jeśli nie ustanawia praw i obowiązków podmiotów prywatnych, ale jeśli zawiera dyspozycje działania dla innych podmiotów w ramach aparatu administracji publicznej (por. wyroki NSA: z dnia 1 lutego 2017 r., sygn. akt I OSK 2779/16, op. cit. oraz z dnia 27 września 2017 r., sygn. akt I OSK 1066/17, LEX nr 2371162, w których za władcze uznano stanowiska organów stanowiących deklarujące, że będą stosować się do nieopublikowanych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego). W tych orzeczeniach NSA przyjął też, że dyspozycje nie muszą być wyrażone szczegółowo i konkretnie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie trafnie skonstatował, że charakter prawny aktu musi być oceniany wyłącznie na podstawie jego treści, a nie intencji radnych. Nawet jeśli celem Rady Gminy Niebylec było jedynie wyrażenie sprzeciwu wobec "ideologii LGBT" oraz wobec „szkodliwych” treści zawartych w standardach WHO to sposób, w jaki Rada wyraziła ten pogląd, ma charakter władczej dyspozycji - zwłaszcza dla dyrektorów szkół i innych placówek oświatowych. Dla postąpienia zgodnie z brakiem zgody Rady na określone sytuacje lub brakiem pozwolenia na wstęp określonych osób do szkół i placówek oświatowych, ich dyrektorzy musieliby bowiem podjąć określone działania - lub powstrzymać się od ich podejmowania - w obszarze organizacji pracy szkoły, w tym kształtowania treści i formy nauczania lub współpracy z podmiotami zewnętrznymi. Trzeba w tym miejscu podkreślić, że na mocy art. 86 Prawa oświatowego, to dyrektor szkoły lub placówki oświatowej ma prawo, (po uzyskaniu pozytywnej opinii rady szkoły lub placówki i rady rodziców), podejmować współpracę z organizacjami zewnętrznymi. W świetle powyższego przepisu, wyrażone w zaskarżonej uchwale zobowiązania i zakazy, odnoszące się do osób prowadzących edukację seksualną zgodną ze standardami WHO, stanowią bezpośrednią dyspozycję dla dyrektorów szkół do powstrzymania się od takiej współpracy. Dyspozycję, do której wydania organ nie miał podstawy prawnej. Poza ustawowymi kompetencjami pozostaje bowiem ingerowanie przez organ stanowiący gminy w program nauczania i w

organizację współpracy szkół z organizacjami zewnętrznymi - a także w działalność prywatnych podmiotów i kryteria ich zatrudnienia.

Nie kwestionując prawa organów jednostek samorządu terytorialnego do decydowania o sprawach lokalnych (niezastrzeżonych ustawowo dla innych podmiotów), należy stwierdzić, że w ramach tego władztwa organ samorządu może czynić tylko to, co jest mu prawnie dozwolone. Zgodnie z zasadą legalizmu organ władzy publicznej może działać tylko na podstawie prawa i w granicach tych kompetencji, które prawo mu przyznaje (zasada praworządności formalnej). Związanie zasadą legalizmu stanowi, więc nieprzekraczalną granicę jakiegokolwiek działalności organu jednostki samorządu terytorialnego. Tym samym musiałby więc istnieć przepis prawa, pozwalający organowi stanowiącemu gminy wyrażać poglądy, stanowiska lub deklaracje w sprawach światopoglądowych. Przyjęcie odmiennego poglądu, wedle którego rada gminy może wyrażać poglądy światopoglądowe, 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 gminy może samodzielnie kreować prawo do wyrażania swojego poglądu w imieniu części mieszkańców gminy.

W świetle powyższych rozważań uchwała Rady Gminy Niebylec nie mieści się w granicach wolności wypowiedzi organu władzy publicznej - wyznaczonych przez zasadę legalizmu, a w odniesieniu do rady gminy, szczegółowo przez art. 6 u.s.g. Zgodnie z tym przepisem do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. W pełni zgodne z powyższym przepisem pozostają też postanowienia Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, z których wynika, że społeczności lokalne mają - w zakresie określonym prawem - pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. Jednakże takie kwestie jak program nauczania w szkołach, zasady realizacji zadań edukacyjnych, zasady działania przedsiębiorców nie mają charakteru lokalnego - gminnego są sprawami ogólnokrajowymi. Rada Gminy Niebylec przekroczyła zatem swoje ustawowe kompetencje, podejmując uchwałę w sprawach o charakterze ogólnokrajowym, wykraczających poza sprawy lokalne, a jednocześnie ingerując w zakres kompetencji innych podmiotów.

W skardze kasacyjnej Prokurator wywodzi, że wolność słowa Rady Gminy powinna być rozumiana szeroko i przywołuje na poparcie tej tezy orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, wskazujące na konieczność ochrony w ramach tej wolności także wypowiedzi kontrowersyjnych i sprzecznych z poglądami większości. Tymczasem 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. Organy jednostki samorządu terytorialnego, a taką jest rada gminy, mogą podejmować działania na podstawie art. 7 Konstytucji RP, a więc tylko na podstawie i w granicach prawa. Musiałby więc istnieć przepis prawa, pozwalający organowi stanowiącemu samorządu województwa 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.

Nadto istota standardu ochrony wolności wypowiedzi wypracowanego w orzecznictwie ETPCz, skupia się na szczególnej ochronie poglądów mniejszościowych (m.in. wyrok z dnia 20 czerwca 2017 r. w sprawie Bayey i inni v Rosja, skargi nr 67667/09, 44092/12 oraz 56717/12, LEX nr 2305938). Zasadniczo organ władzy publicznej powinien powstrzymać się od ograniczeń wolności słowa jednostek, nawet jeśli uznaje ich wypowiedzi za kontrowersyjne.

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, Handyside 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 gmin.

Skarżący kasacyjnie Prokurator zarzucił, że Sąd Wojewódzki niesłusznie pominął, iż przyjmując zaskarżoną uchwałę Rada Gminy Niebylec miała na celu ochronę moralności publicznej, co zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 10 ust. 2 EKPCz może uzasadniać ograniczenie wolności wypowiedzi. Jednakże podstawowym kryterium formalnym dopuszczalności ograniczenia na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji, (a w odniesieniu do wolności wypowiedzi - także art. 10 ust. 2

EKPCz) jest jego ustanowienie w ustawie. Uchwała rady gminy tego kryterium nie spełnia, co już samo w sobie wskazuje na bezprawny charakter ingerencji w wolności obywatelskie i nie pozwala na ich uzasadnienie przesłanką konieczności.

Uzasadniając zarzut błędnej wykładni art. 30, art. 32, art. 47 Konstytucji RP oraz art. 8 ust. 1 i art. 14 EKPCz skarżący kasacyjnie organ podniósł, że zaskarżona uchwała nie ingeruje w stosunki prawne i nie zmienia sytuacji prawnej jednostek, a więc nie narusza ani nie ogranicza ich uprawnień lub obowiązków wypływających z obowiązujących przepisów prawnych – w tym zasady niezbywanej godności człowieka, prawa do prywatności oraz zakazu dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową.

Całościowa analiza treści zaskarżonej uchwały prowadzi do wniosku, że istotą zawartego w stanowisku przekazu jest de facto negowanie podejmowanych w przestrzeni publicznej działań równościowych i 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").

Skrót "LGBT" to akronim, czyli słowo utworzone przez skrócenie wyrażenia złożonego z dwóch lub więcej słów, w tym przypadku, posługując się angielskim pierwowzorem; lesbian, gay, bisexual, transgender. Odnosi się zatem do osób o określonej preferencji seksualnej i identyfikacji płciowej. Poprzedzenie tego skrótu słowem "ideologia" oznacza, że wszystkie te osoby mają jedną, wspólną ideologię, czyli jeden światopogląd służący do całościowego interpretowania i przekształcania świata. Nie ma podstaw do tego, by takie założenie przyjąć. Należy przy tym zaznaczyć, że znaczenie zwrotu "ideologia LGBT" nie wynika z tytułu aktu. Zwrot ten nie został też w żaden sposób zdefiniowany w uchwale. Biorąc pod uwagę, że tytuł aktu określa jego przedmiot, a także spełnia funkcję informacyjną, co do zawartej w nim treści oraz stanowi wskazówkę interpretacyjną, to tytuł zaskarżonej uchwały tych funkcji nie spełnia. Rada posłużyła się w tytule akronimem "LGBT". Jednakże posłużenie się akronimem w tytule aktu nie jest prawidłowe, zarówno z punktu widzenia zasad poprawnej legislacji, jak i ze względu na funkcję i znaczenia tytułu dla przedmiotu aktu.

Wypełnienie celu uchwały wymaga nadania zwrotowi "ideologia LGBT" konkretnego znaczenia biorąc pod uwagę, że akt ten jest skierowany do adresatów, którzy mają ją wykonywać. Wykładając gramatycznie postanowienia uchwały, wobec

braku definicji, zwrotu "ideologia LGBT", należy dojść do przekonania, że uchwała odnosi się do ideologii osób o określonej preferencji seksualnej i identyfikacji płciowej tj. lesbijek, gejów, osób biseksualnych i transpłciowych.

Rada deklaruje stanowczą zapowiedź podejmowania działań "ochronnych" w stosunku do przedsiębiorców, poprzez zapobieżenie "narzucaniu" im określonych kryteriów przy okazji "doboru pracowników czy kontrahentów". Z uwagi na niejasność powyższego sformułowania oraz brak istniejącego prawnego obowiązku zatrudniania osób o określonej orientacji seksualnej, zdaje się, że powyższe stanowisko należy rozumieć w ten sposób, że gmina będzie sprzeciwiać się brakowi prawnej dopuszczalności dyskryminacji w zatrudnieniu osób o innej orientacji niż heteroseksualna. Niewątpliwie, więc wydzwitek 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 EKPCz. ("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."). Ponadto należy zauważyć, że kwestia dyskryminacji jest także przedmiotem regulacji zawartej w ustawie z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 970), która za nierówne traktowanie uznaje także molestowanie, polegające na zaistnieniu niepożądanego zachowania, którego celem lub skutkiem jest naruszenie godności osoby fizycznej i stworzenie wobec niej zastraszającej, wrogiej, poniżającej, upokarzającej lub uwłaczającej atmosfery - ze względu na jej cechę prawnie chronioną. W kontekście tej regulacji ustawowej, ocena subiektywnych odczuć osoby, która doświadczyła dyskryminacji jest kluczowa dla stwierdzenia, czy doszło do nierównego traktowania. Podkreślić należy, że z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika, że każda regulacja prawna, dająca

organowi władzy publicznej uprawnienie do wkraczania w sferę praw i wolności jednostki musi spełniać wymóg dostatecznej określoności.

Celem działań państwa i władzy publicznej jest dobro wspólne. Zgodnie z art. 1 Konstytucji Rzeczypospolita jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Dobro wspólne jawi się jako wartość podstawowa i pierwotna, która legitymizuje działalność prawodawcy, a także wszelkiej władzy; wywieranie wpływu na zachowanie i życie jednostki także musi być usprawiedliwione nie czym innym jak tylko dobrem wspólnym. Dobro wspólne, jako pochodna koncepcji państwa, oznacza pewien cel, wyznacza granice dopuszczalnej ingerencji w stosunki prawne i społeczne, a także w sferę praw i wolności, jak również normuje obowiązki państwa wobec obywatela (zob. J. Trzciniński, Rzeczypospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli [w:] Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich, red. J. Góral, R. Hauser, J. Trzciniński, Warszawa 2005, s. 455-459).

Państwo jest wspólnotą wszystkich obywateli Rzeczypospolitej niezależnie od ich narodowości, płci, położenia społecznego, wyznania czy przekonań politycznych. Wszyscy oni muszą posiadać takie same prawa osobiste, polityczne i socjalne oraz takie same obowiązki wobec państwa. Nikt w Rzeczypospolitej nie może być dyskryminowany z jakiegokolwiek przyczyny.

Trzeba mieć na uwadze, że Polska jest stroną szeregu umów międzynarodowych dotyczących praw człowieka, w tym EKPCz i Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, 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 różnego rodzaju mniejszości. Konstytucyjna zasada poszanowania wiążącego prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji) zobowiązuje do wypełniania, w dobrej wierze, zobowiązań ciążących na państwie jako podmiocie międzynarodowego porządku prawnego.

Wbrew zarzutom zawartym w skargach kasacyjnych Sąd Wojewódzki prawidłowo uznał, że zaskarżona uchwała ingeruje w godność i życie prywatne tej grupy mieszkańców, którzy identyfikują się jako osoby LGBT. Niezależnie od tego, jakie były intencje radnych, społecznym skutkiem uchwały jest naruszenie godności, czci, dobrego imienia oraz - ściśle związanego z tymi dobrami osobistymi - życia prywatnego określonej grupy mieszkańców gminy. Argumentacja skarżących pozostaje natomiast

oderwana od tego jak wartości chronione na gruncie art. 47 Konstytucji ("Każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz decydowania o swoim życiu osobistym.") oraz art. 8 EKPCz ("Każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji.") są rozumiane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Prawo do prywatności nie bez przyczyny określone jest jako prawo do dóbr osobistych, prawo do kształtowania własnego wizerunku w stosunkach społecznych (zob. wyrok TK z dnia 12 grudnia 2005 r., sygn. akt K 32/04, OTK-A 2005, nr 11, poz. 132), jako wolność konstytucyjnie chroniona, co oznacza przede wszystkim swobodę działania jednostek w ramach tej wolności aż do granic ustanowionych w ustawie (zob. L. Garlicki, M. Zubik (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Tom II, wyd. II, Wyd. Sejmowe Warszawa 2016 r.; zob. też wyrok TK z dnia 30 lipca 2014 r., sygn. akt K 23/11, OTK-A 2014, nr 7, poz. 80). Cześć i godność jako wartości właściwe każdemu człowiekowi stanowią jedno z najważniejszych dóbr osobistych człowieka. Obejmują one wszystkie dziedziny jego życia osobistego, zawodowego i społecznego. W kontekście orientacji seksualnej i tożsamości płciowej oznacza to prawo jednostki do swobodnego i otwartego życia w zgodzie z własną orientacją i tożsamością, na równi z jednostkami prowadzącymi heteroseksualne życie prywatne i rodzinne.

Ponadto warto odnotować, że w dniu 23 kwietnia 2020 r., Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) wydał wyrok w sprawie *Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI*, C-507/18, (LEX nr 2945628). Zdaniem Trybunału, w materialnym zakresie stosowania dyrektywy 2000/78/WE ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy mieści się m.in. oświadczenie złożone przez pracodawcę w trakcie programu audiowizualnego, że nigdy nie zatrudniłby w swoim przedsiębiorstwie osób o określonej orientacji seksualnej. W ocenie TSUE takie działanie może zostać uznane za dyskryminację w zakresie warunków dostępu do zatrudnienia lub pracy w rozumieniu art. 3 ust. 1 lit. a) dyrektywy, nawet jeśli w danym przedsiębiorstwie nie toczyło się w tym momencie żadne postępowanie rekrutacyjne - wystarczy, że związek pomiędzy oświadczeniem, a warunkami dostępu do zatrudnienia lub pracy w przedsiębiorstwie nie jest hipotetyczny. TSUE odwołał się w tym zakresie do wyroku z dnia 25 kwietnia 2013 r. w sprawie *Asociația Accept* przeciwko *Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării*, sprawa

C-81/12, w którym uznano, że oświadczenie wskazujące na dyskryminującą, ze względu na orientację seksualną, politykę zatrudniania wchodzi w zakres pojęcia warunków dostępu do zatrudnienia lub pracy i nie musi przy tym pochodzić od osoby prawnie umocowanej do nawiązania stosunku pracy w imieniu danego podmiotu. Wyrok ten ma znaczenie dla niniejszej sprawy, ponieważ Gmina Niebylec, będąc jednocześnie pracodawcą, odnosi się w zaskarżonej uchwale wprost do kwestii zatrudnienia i obrony "wybranych zawodów" przed homopropagandą. Powyższe orzeczenie TSUE potwierdza stanowisko o sprzeczności uchwały z przepisami dyrektywy 2000/78/WE i horyzontalną zasadą niedyskryminacji.

Pozbawiony jest doniosłości prawnej zarzut błędnej wykładni art. 70 ust. 1 i ust. 4 (prawo do nauki oraz powszechny i równy dostęp do nauki), art. 72 ust. 1 (ochrona praw dziecka) oraz art. 73 (wolność twórczości, badań naukowych, nauczania) Konstytucji, polegający na błędnym przyjęciu, że zamiarem zaskarżonej uchwały było ograniczenie tematów do nauki i równocześnie do nauczania oraz poprzez zakwestionowanie uprawnienia Gminy Niebylec do wyrażania sprzeciwu wobec zagrożenia konstytucyjnych praw i wolności mieszkańców przez ideologię LGBT (gender) oraz wdrażanie w placówkach edukacyjno-wychowawczych Standardów edukacji seksualnej w Europie.

Otóż seksualność człowieka jest przedmiotem badań naukowych, wielu dziedzin medycyny. Jest to wiedza naukowa, która nie może być a priori uznana za "niewłaściwą" dla programów nauczania i z nich na zawsze wykluczona. Stanowienie strefy wolnej od "ideologii LGBT" przez wykluczenie pewnych treści z programu nauczania wskazuje wyraźnie na wolę ograniczenia tematów do nauki i równocześnie do nauczania i dlatego jest naruszeniem art. 70 ust. 1 oraz art. 73 Konstytucji.

Naczelny Sąd Administracyjny zwraca przy tym uwagę, że treści dotyczące wiedzy o życiu seksualnym człowieka nie są przekazane do ustalenia przez lokalnego prawodawcę, lecz są elementem publicznego nauczania regulowanego rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 12 sierpnia 1999 r. w sprawie sposobu nauczania szkolnego oraz zakresu treści dotyczących wiedzy o życiu seksualnym człowieka, o zasadach świadomego i odpowiedzialnego rodzicielstwa, o wartości rodziny, życia w fazie prenatalnej oraz metodach i środkach świadomej prokreacji zawartych w podstawie programowej kształcenia ogólnego (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 395 z późn. zm.). Akt ten nie wymienia nieheteronormatywnych

zachowań seksualnych jako nieakceptowalnych, natomiast wskazuje m.in. na konieczność promowania integralnego ujęcia ludzkiej seksualności (§ 2 pkt 2 rozporządzenia). Oznacza to, że nawet w podstawie programowej kształcenia ogólnego z przedmiotu "Wychowanie do życia w rodzinie" celem ogólnym kształcenia jest m.in.: "Pozyskanie wiedzy na temat organizmu ludzkiego i zachodzących w nim zmian rozwojowych w okresie prenatalnym i postnatalnym oraz akceptacja własnej płciowości. Przyjęcie integralnej wizji ludzkiej seksualności. Umiejętność obrony własnej intymności i nietykalności seksualnej oraz szacunek dla ciała innej osoby (<https://www.ore.edu.pl/wp-content/uploads/2018/03/podsta3.pdf>, str. 10)." (wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 stycznia 2022 r., sygn. III SA/Kr 976/21, LEX nr 3290935).

Także podniesiony zarzut naruszenia przez Sąd I 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 jest zasadny. 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. Artykuł 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 w konkretnej ustawie ustrojowej dotyczącej samorządu terytorialnego np. ustawie o samorządzie gminnym. 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.

Jako niezasadny ocenić należy również zarzut naruszenia artykułu 147 § 1 p.p.s.a. Przepis ten ma charakter przepisu kompetencyjnego, który sam przez się nie może stanowić skutecznej podstawy kasacyjnej. Przewiduje on, że sąd stwierdza nieważność uchwały lub aktu w całości lub w części, albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Nie można za pośrednictwem samoistnego zarzutu naruszenia przepisu wynikowego, jakim jest art. 147 p.p.s.a., kwestionować zapadłego rozstrzygnięcia Sądu I 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 dopatrył 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).

Uchwała organu jednostki samorządu terytorialnego jest zgodna z prawem, jeżeli jest zgodna z przepisami prawa. Stwierdzenie nieważności uchwały przez sąd następuje tylko w przypadku istotnego naruszenia prawa zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. Podstawą do wyeliminowania z obrotu prawnego takiego aktu powinno być każde istotne naruszenie prawa, bez względu na jego ustrojowoprawny, materialnoprawny lub procesowoprawny charakter. Akt organu jednostki samorządu terytorialnego jest natomiast zgodny z prawem, jeżeli jest zgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz z ustawami.

W świetle powyższego, wbrew zarzutom i argumentom skarg kasacyjnych, należy uznać, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zasadnie stwierdził nieważność uchwały Rady Gminy Niebylec z dnia 25 września 2019 r., nr XI/93/2019 w przedmiocie powstrzymania ideologii LGBT.

Z uwagi na powyższe, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że skargi kasacyjne nie zawierają usprawiedliwionych podstaw i w oparciu o art. 184 p.p.s.a. orzekł jak w wyroku.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Agnieszka Krysińska-Kłos
sekretarz sądowy