

# ODPIS

Sygn. akt II SA/Rz 1221/23



## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 marca 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie  
w składzie następującym:

Przewodniczący	SWSA	Elżbieta Mazur - Selwa /spr./
Sędziowie	WSA	Joanna Zdrzałka
	WSA	Maria Mikolik

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym  
w dniu 13 marca 2024 r.

sprawy ze skargi Rzecznika Praw Obywatelskich  
na uchwałę Rady Gminy Tuszów Narodowy  
z dnia 29 marca 2019 r.

w przedmiocie powstrzymania ideologii „LGBT”

**stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.**



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność

Joanna Kulasa  
Sekretarz Sądowy

## UZASADNIENIE

Dnia 29 marca 2019 r. Rada Gminy w Tuszowie Narodowym przyjęła na V sesji stanowisko Rady Gminy Tuszów Narodowy w sprawie powstrzymania ideologii „LGBT” przez wspólnotę samorządową. Rada podjęła deklarację „Samorząd wolny od ideologii LGBT”.

Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO), działając na podstawie art. 14 pkt 5 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2023 r. poz. 1058; dalej: „ustawa o RPO”) w zw. z art. 8 § 1 oraz art. 3 § 2 pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1634 - dalej: „P.p.s.a.”), zaskarżył powyższą uchwałę/stanowisko z 29 marca 2019 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie.

Kwestionowanej uchwale zarzucił:

- naruszenie art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 6 ust. 1, art. 18 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r., poz. 40 - dalej: „u.s.g.”) poprzez wykroczenie poza zakres działania gminy i zakres właściwości rady gminy oraz władczą ingerencję w zakres kompetencji innych organów władzy publicznej, w tym organów wykonawczych samorządu terytorialnego i organów administracji rządowej, a w konsekwencji brak podstawy prawnej i naruszenie zasady legalizmu;
- naruszenie art. 47, art. 48, art. 54 ust. 1, art. 70 ust. 1 i art. 73 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP poprzez ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności z naruszeniem zasady wyłączności ustawy;
- naruszenie art. 32 ust. 2 Konstytucji RP poprzez dyskryminację ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową, polegającą na wykluczeniu ze wspólnoty samorządowej jej mieszkańców identyfikujących się jako lesbijki, geje, osoby biseksualne i transpłciowe („LGBT”);
- naruszenie art. 30 w zw. z art. 47 w zw. z art. 32 ust. 2 Konstytucji RP i art. 54 ust. 1 w zw. z art. 25 ust. 2 i z art. 32 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 8 w zw. z art. 14 i art. 10 w zw. z art. 14 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284; dalej: „Europejska Konwencja Praw Człowieka” lub „EKPC”) poprzez nieuzasadnioną ingerencję w wolności i prawa osób LGBT, polegającą na naruszeniu ich godności, a

także ograniczeniu prawa do życia prywatnego i wolności wypowiedzi, a w konsekwencji dyskryminację ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową;

- naruszenie art. 21 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE z 2016 r., C 202, s. 1, dalej: „TFUE”) poprzez ograniczenie swobody przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, polegające na nieuzasadnionym zniechęcaniu obywateli UE, którzy identyfikują się jako osoby LGBT, do przebywania na terenie gminy Tuszów Narodowy oraz związane z nim naruszenie art. 7, art. 11 ust. 1, art. 21 ust. 1 i art. 45 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE z 2016 r., C 202; dalej: „KPP” lub „Karta”) poprzez naruszenie prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, wolność wypowiedzi oraz zakazu dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową.

Wobec powyższych zarzutów RPO zawniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

W uzasadnieniu RPO wyjaśnił, że Rada Gminy w Tuszowie Narodowym przyjęła uchwałę „Stanowisko Rady Gminy Tuszów Narodowy w sprawie powstrzymywania ideologii LGBT”. Została ona opublikowana w Biuletynie Informacji Publicznej. Nie wskazano w niej podstawy prawnej. Jako uzasadnienie przyjęcia uchwały powołano się na wojnę ideologiczną, która wymaga podjęcia deklaracji „samorząd wolny od ideologii LGBT”. W uchwale wyrażono między innymi deklarację podjęcia działań mających na celu realizację założenia dla dobra życia, rodziny i wolności. Zobowiązania te obejmują swym zakresem przede wszystkim obszar zadań edukacyjno-wychowawczych szkół i innych placówek oświatowych, a także ochronę przedstawicieli wybranych zawodów przed poprawnością polityczną – „homopropagandą”. RPO wskazał, że organ nadzoru - Wojewoda Podkarpacki - nie podjął rozstrzygnięcia o nieważności uchwały ze względu na jej sprzeczność z prawem. W 2020 r. Rzecznik zwrócił się do wszystkich organów jednostek samorządu terytorialnego, które wydawały uchwały przeciwko „ideologii LGBT” i do Minister do Spraw Funduszy i Polityki Regionalnej. Poruszył kwestię zgodności wydatkowania funduszy unijnych z zasadą niedyskryminacji. Rzecznik wskazał, że dalsze obowiązywanie tych uchwał nie tylko zagraża równemu traktowaniu, ale tworzy ryzyko utraty lub ograniczenia wsparcia finansowego w postaci środków z Unii Europejskiej.

Wobec braku wycofania się zajętego stanowiska Rzecznik 29 listopada 2022 r. ponownie zwrócił się do wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w których nadal obowiązywały uchwałę przeciwko „ideologii LGBT”, w tym do Tuszowa Narodowego. Argumentacja Rzecznika nie została jednakże podzielona przez organ gminy. Wobec powyższego koniecznym stało się złożenie skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

Jak wyjaśnił RPO dotychczas skierował do wojewódzkich sądów administracyjnych 9 skarg na uchwały o treści zbliżonej do uchwały, której dotyczy niniejsza skarga. Wszystkie zaskarżone uchwały zostały uznane przez sądy za podjęte bez podstawy prawnej i nieważne z powodu rażącego naruszenia prawa. Sądy administracyjne nie miały wątpliwości, że uchwały te dyskryminują konkretne osoby i stwarzają wokół nich wrogą, uwłaczającą i zastraszającą atmosferę, co może powodować ryzyko przemocy wobec tych osób. Podkreślono, że nikt ze względu na swoją orientację seksualną i tożsamość płciową nie może być dyskryminowany przez władze publiczne, a podejmując tego rodzaju uchwały jednostki samorządu terytorialnego w istocie nawoływały do nieprzestrzegania prawa powszechnie obowiązującego.

W dalszej części RPO w sposób szczegółowy i obszerny uzasadnił podniesione zarzuty i przedstawił stanowisko. Podkreślił, że dostrzega, że problematyka prawna i światopoglądowa dotycząca osób LGBT jest przedmiotem debaty publicznej w Polsce. Uczestnikami tej debaty mogą być społeczności lokalne, a także organy jednostek samorządu terytorialnego. Debata ta nie może być jednak prowadzona w formach niezgodnych ze współczesnymi standardami ochrony praw człowieka, w szczególności skutkujących naruszeniem godności człowieka i dyskryminacją. Tak zwane uchwały o przeciwdziałaniu „ideologii LGBT” – w tym zaskarżona uchwała - przekraczają granice debaty publicznej prowadząc do naruszenia przepisów konstytucji, prawa międzynarodowego oraz prawa Unii Europejskiej. Jest to jednoznacznie potwierdzone orzecznictwem sądów administracyjnych a także stanowiskiem organów Unii Europejskiej i Rady Europy. Zawarte w uchwałach sformułowania prowadzą do stygmatyzacji i tworzą atmosferę wykluczenia osób LGBT ze społeczności lokalnych, powodują uczucie zaniepokojenia, wręcz poniżenia i upokorzenia po stronie tych osób, a także wywołują realne skutki prawne zwłaszcza w obszarze możliwości absorpcji środków unijnych. Uchwały te mogą również sprzyjać aktom nienawiści wobec osób LGBT.

Świadczą o tym choćby słowa Wójta Gminy Tuszów Narodowy zawarte w przedstawionym Rzecznikowi piśmie z 15 czerwca 2020 r. i z 28 grudnia 2022 r. Skoro po wydaniu przez Radę Gminy zaskarżonej uchwały Wójt tej gminy poczuł się upoważniony do używania tego typu retoryki w korespondencji urzędowej z konstytucyjnym organem państwa to istnieje realne ryzyko, że uchwała może wywołać u niektórych osób czy instytucji poczucie przyzwolenia dla traktowania osób LGBT w sposób nie dający się pogodzić ze współczesnym rozumieniem zasad ochrony godności człowieka i równości wszystkich wobec prawa. Z tej przyczyny zaskarżona uchwała powinna być wyeliminowana z systemu prawnego.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Tuszów Narodowy, reprezentowana przez Wójta Gminy Tuszów Narodowy, wyjaśniła, że nie podejmowała uchwały a przyjęła jedynie stanowisko kierując się § 8 ust. 2 Statutu gminy, zgodnie z którym Rada oprócz uchwał może podejmować między innymi oświadczenia zawierające stanowisko w określonej sprawie. Zdaniem organu skarga na uchwałę jest bezprzedmiotowa.

Postanowieniem z dnia 27 października 2023 r., sygn. II SA/Rz 1221/23 WSA w Rzeszowie dopuścił Federację Znaki Równości z/s w Krakowie (dalej: „Federacja”) do udziału w postępowaniu w charakterze uczestnika.

W piśmie procesowym z dnia 6 grudnia 2023 r. Federacja wskazała na niezasadność stanowiska Rady Gminy, gdyż zgodnie z zasadą legalizmu nie ma możliwości by rada działała w innej formie niż uchwały.

Natomiast w piśmie z 5 grudnia 2023 r. (data wpływu do Sądu – 6 grudnia 2023 r.) Rada Gminy Tuszów Narodowy poinformowała, że 17 sierpnia 2023 r. na XLVI sesji Rady Gminy Tuszów Narodowy w związku z przyjęciem stanowiska Rady Gminy Tuszów Narodowy w sprawie brony podstawowych praw i wolności zostało uchylone stanowisko Rady Gminy z 29 marca 2019 r. w sprawie powstrzymania ideologii „LGBT” przez wspólnotę samorządową.

Na wezwanie Sądu RPO w piśmie z 15 grudnia 2023 r. podtrzymał złożoną skargę i zawnioskował o stwierdzenie nieważności w całości zaskarżonego aktu.

W piśmie z 154 grudnia 2023 r. Rada Gminy wyjaśniła, że jej stanowisko nie zostało przyjęte w formie uchwały a jedynie w formie stanowiska do protokołu sesji RG Tuszów Narodowy. Stanowisko z 29 marca 2019 r. było opinią o charakterze niewładczym, nie wywołało żadnych skutków prawnych z uwagi na niewiążący i niewładczy charakter.

## **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje;**

Skarga jest zasadna.

Na wstępie należy odnieść się do kwestii dopuszczalności merytorycznej oceny legalności skarżonej uchwały, a to wobec jej uchylenia uchwałą Rady Gminy Tuszów Narodowy w dniu 17 sierpnia 2023 r.

Sąd nie podziela stanowiska Rady Gminy Tuszów Narodowy z dnia 15 grudnia 2023 r., iż w dniu 29 marca 2019 r. Rada Gminy zajęła jedynie stanowisko do protokołu, nie podejmując uchwały, a także, że miało ono charakter niewładczy, niewiążący, stanowiący jedynie opinię Rady Gminy Tuszów Narodowy w ogólnopolskiej dyskusji.

Stanowisko Sądu, o czym niżej, determinuje obowiązek merytorycznego badania legalności uchylonej uchwały. Jak słusznie wyjaśnił skarżący, 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).

Uchylenie zaskarżonej uchwały nie powoduje bezprzedmiotowości postępowania sądowoadministracyjnego. Stanowisko to jest dominujące w orzecznictwie sądów administracyjnych (zob. postanowienia NSA: z dnia 14 czerwca 2012 r., sygn. akt II FSK 990/12; z dnia 12 grudnia 2013 r., sygn. akt II OSK 2964/13; z dnia 18 marca 2014 r., sygn. akt II GSK 194/14; z dnia 9 lipca 2014 r., sygn. akt II FSK 1681/14; wyroki NSA: z dnia 11 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1719/11; z dnia 27 maja 2008 r., sygn. akt II OSK 344/08; z dnia 27 września 2007 r., sygn. akt II OSK 1046/07).

Uchylenia uchwały nie należy utożsamiać ze stwierdzeniem jej nieważności. Skutki prawne uchylenia aktu i stwierdzenia jego nieważności są bowiem odmienne. Należy podkreślić, że wyrok sądu administracyjnego stwierdzający nieważność aktu ma charakter deklaratoryjny, obalający domniemanie legalności i prawidłowości zaskarżonego aktu i wywiera skutki prawne *ex tunc*, co oznacza, że uchwała nie wywołuje skutków prawnych od chwili jej podjęcia (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 13 lipca 2016 r., sygn. akt II SA/Go 405/16). Wówczas uchwałą tą należy potraktować tak, jakby nigdy nie została podjęta, co może mieć znaczenie dla czynności prawnych podjętych na podstawie tego aktu (por. postanowienie NSA z dnia 12 grudnia 2012 r., sygn. akt II OSK 2964/13). Innymi słowy, wyrok

stwierdzający nieważność uchwały jest jedyną możliwością wyeliminowania skutków, jakie akt ten wywoływał w okresie od daty jego wejścia w życie do daty jego uchylenia (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 5 marca 2013 r., sygn. akt II SA/Łd 1069/12).

W wyroku z dnia 12 października 2023 r. sygn. akt III OSK 2204/22 w sprawie ze skargi Rzecznika Praw Obywatelskich na uchwałę Rady Powiatu Ryckiego o treści tożsamej do aktu prawnego będącego przedmiotem niniejszego postępowania, Naczelny Sąd Administracyjny także uznał, że w przypadku uchylenia zaskarżonej uchwały, nie zachodzą przesłanki z art. 161 § 1 pkt 3 w zw. z art. 193 P.p.s.a. powodujące bezprzedmiotowość postępowania, które sąd bierze pod uwagę z urzędu.

Również Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że pomimo uchylenia zaskarżonej uchwały stwierdzenie jej nieważności może odnieść skutek w odniesieniu do sytuacji z okresu poprzedzającego uchylenie lub zmianę. Trybunał wskazał, że: „Zmiana lub uchylenie uchwały podjętej przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej dokonane po zaskarżeniu tej uchwały do sądu administracyjnego nie czyni zbędnym wydania przez sąd administracyjny wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego uchylenie lub zmianę” (zob. uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 września 1994 r., sygn. akt W 5/94).

Podsumowując, uchylenie zaskarżonej uchwały przez organ, który ją podjął przed wydaniem wyroku przez sąd administracyjny nie czyni bezprzedmiotowym rozpoznania skargi na tę uchwałę. Uchylenia zaskarżonej uchwały nie można bowiem utożsamiać z uwzględnieniem skargi Rzecznika Praw Obywatelskich. W związku z powyższym nie zachodzą przesłanki umorzenia postępowania w niniejszej sprawie.

Przystępując do oceny legalności uchwały Rady Gminy Tuszów Narodowy Sąd stwierdza, w zdecydowanej większości tożsama w treści uchwała Rady Gminy Niebylec z dnia 25 września 2019 r. była przedmiotem oceny sądów administracyjnych, tj. postanowienia NSA z dnia 24 września 2021 r., III OSK 3944/21, wyroku WSA w Rzeszowie z dnia 29 marca 2022 r., II SA/Rz 1825/21 i wyroku NSA z dnia 12 października 2023 r., III OSK 2177/22 oddalającego skargi kasacyjne od wyroku WSA w Rzeszowie z dnia 29 marca 2022 r., II SA/Rz 1825/21.

Sąd podziela stanowisko sądów administracyjnych zaprezentowane w ww orzeczeniach.

W sprawie nie ma sporu co do tego, że kwestionowana uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego – art. 3 § 2 pkt 5 P.p.s.a. Mieści się ona jednak przedmiotowo w zakresie kompetencji kontrolnej sądów administracyjnych, albowiem stanowi akt organu jednostki samorządu terytorialnego (gminy) podjęty w sprawach z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 6 P.p.s.a.

W myśl art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 59 – dalej jako "ustawa" lub "u.s.g."), każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Wywiedziona z cytowanego przepisu dyrektywa umożliwia poddanie sądowoadministracyjnej kontroli każdej uchwały rady gminy, o ile została ona podjęta w sprawach z zakresu administracji publicznej. Materia dotycząca sposobu rozumienia pojęcia "sprawy z zakresu administracji publicznej" została wyjaśniona przez NSA w postanowieniu z dnia 24 września 2021 r., sygn. III OSK 3944/21, dlatego też stanowisko wyrażone przez ten Sąd – w tym zakresie – WSA w Rzeszowie przyjmuje jako własne: sprawy z zakresu administracji publicznej dotyczy każdy akt organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego skierowany do mieszkańców gminy, jak również do jej organów w celu wykonania zadań publicznych. Sprawy z zakresu administracji publicznej obejmują więc wszelkie działania, z wyłączeniem tych, które rodzą bezpośrednio skutki cywilnoprawne - zob. postanowienie NSA z dnia 11 października 2011 r., sygn. akt II GSK 1226/10.

Uwzględniając treść zaskarżonej uchwały Sąd nie ma wątpliwości, że wypełnia ona kryteria definicyjne aktu z zakresu administracji publicznej. Jest bowiem aktem podjętym przez organ administracji publicznej w przypisanej mu formie uchwały i dotyczy spraw z zakresu administracji publicznej. Uchwała uzewnętrznia stanowisko Gminy Niebylec w sprawach dotyczących administracji publicznej i nakreśla kierunki działań oraz obowiązki dla organu wykonawczego gminy oraz innych podmiotów, przede wszystkim oświatowych. Stanowi o tym, że organ stanowiący gminy nie godzi się na "instalowanie w szkołach funkcjonariuszy poprawności politycznej", nie godzi się na prowadzenie w szkołach zajęć zgodnych z wytycznymi WHO, będzie bronić nauczycieli i przedsiębiorców w określonych



sytuacjach, a więc będzie ingerować w społeczne życie mieszkańców gminy. Jest też aktem indywidualno-generalnym z tego względu, że inicjuje konieczność podjęcia określonych działań przez wprawdzie niewskazane konkretnie podmioty gminne, ale których zadań i kompetencji dotyczą kwestie poruszone w uchwale, jak również wprost przez nauczycieli i przedsiębiorców oraz wójta, któremu wykonanie uchwały zostało powierzone.

Odnosząc się do materii dotyczącej „zdolności legitymacyjnej” Rzecznika Praw Obywatelskich Sąd ma oczywiście na uwadze ukształtowane w orzecznictwie sądów administracyjnych stanowisko, według którego w postępowaniu toczącym się na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. orzeka się jedynie w granicach interesu prawnego skarżącego - por. wyroki NSA z dnia 4 czerwca 2008 r. sygn. akt: z dnia 25 listopada 2008 r. sygn. akt II OSK 978/08; z dnia 24 lutego 2009 r. sygn. akt II OSK 1087/08; z dnia 28 kwietnia 2016 r. sygn. akt II OSK 2992. Okolicznością istotną, modyfikującą tę ogólną regułę systemową, jest to, że w niniejszej sprawie skargę do Sądu wniósł Rzecznik Praw Obywatelskich. Zgodnie z art. 8 § 1 P.p.s.a., Rzecznik Praw Obywatelskich może wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, a także wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę o wznowienie postępowania, jeżeli według jego oceny wymagają tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela. W takim przypadku przysługują mu prawa strony. Z przytoczonego przepisu wynika, że Rzecznik Praw Obywatelskich nie działa w sprawie we własnym interesie, lecz w interesie ogólnym. Zadaniem Rzecznika Praw Obywatelskich jest w szczególności strzeżenie wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych – art. 208 ust. 1 Konstytucji RP, jak też kontrola przestrzegania zasady równego traktowania – art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, Dz. U. 2020 r. poz. 627 ze zm. W postępowaniu sądownoadministracyjnym Rzecznik realizuje swoje zadania uczestnicząc w tym postępowaniu na podstawie art. 8 § 1 i art. 50 § 1 P.p.s.a. i korzystając z uprawnień i instytucji procesowych przewidzianych w tych przepisach. Dla materialnoprawnej skuteczności (zasadności) skargi, Rzecznik Praw Obywatelskich nie ma więc obowiązku wykazania naruszenia interesu prawnego określonej jednostki lub interesu społecznego - por. wyrok NSA z dnia 13 października 2006 r. sygn. akt I OSK 978/06. O ile więc w przypadku innych podmiotów merytoryczna kontrola uchwały dokonywana jest w granicach wyznaczonych prawną ochroną przysługującą skarżącemu, o tyle w przypadku

wniesienia skargi przez Rzecznika Praw Obywatelskich ograniczenie to nie ma zastosowania, a skoro przedmiotem zaskarżenia jest uchwała, to – zgodnie z art. 134 § 1 P.p.s.a. – określa ona granice sprawy, a Sąd nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi.

Przechodząc do merytorycznej warstwy kontroli legalnościowej kwestionowanej skargą uchwały Sąd stwierdza, że jest ona dotknięta istotnymi wadami prawnymi z następujących względów:

- 1) podjęta została bez podstawy prawnej do wydania aktu o charakterze władczym;
- 2) wykroczyła poza zakres zadań gminy i właściwość rady gminy;
- 3) ingeruje w sposób bezprawny w prawa i wolności jednostek;
- 4) posiada charakter dyskryminujący, poprzez:
  - a) wykluczenie ze wspólnoty samorządowej oznaczonej ogólnie grupy osób określonej jako LGBT, a ściślej "ideologia LGBT" oraz
  - b) naruszenie godności, prawa do życia prywatnego i wolności wypowiedzi, ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową;
- 5) ogranicza prawa rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem, prawa do nauki oraz prawa do nauczania.

Przed przystąpieniem do rozważenia każdego z wytkniętych uchybień Sąd podaje, że dalsze rozważania są zbieżne ze stanowiskiem wojewódzkich sądów administracyjnych orzekających w analogicznych sprawach i w znacznej części je powielają – wyroki: NSA z 12 października 2023 r., III OSK 2177/22, WSA w Krakowie z 10 stycznia 2022 r., III SA/Kr 976/21; WSA w Kielcach z 11 września 2020 r., II SA/Ke 382/20; WSA w Gliwicach z 14 lipca 2020 r., III SA/GI 15/20, WSA w Warszawie z 15 lipca 2020 r., VIII SA/Wa 42/2, WSA w Lublinie z 6 sierpnia 2020 r., III SA/Lu 7/20 wyrok WSA w Rzeszowie z 29 marca 2022 r., II SA/Rz 1825/21.

Rozpoczynając uwagi dotyczące legalności kwestionowanej skargą uchwały należy zastrzec, iż podstawowym wzorcem normatywnym, stanowiącym punkt odniesienia dla formułowania wszelkich ocen w tym zakresie jest Konstytucja RP.

Stosownie do art. 1 Konstytucji Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Powołana zasada systemowa ma zasadnicze znaczenie dla całego porządku ustrojowego Rzeczypospolitej Polskiej, albowiem wyznacza jej podstawowe i nienaruszalne wzorce aksjologiczne, przez pryzmat których należy rekonstruować cały porządek prawny. Z zasady dobra wspólnego wynika, że

Państwo – Rzeczypospolita Polska – po pierwsze, stanowi „dobro”, a więc pewną najwyższą wartość, i po drugie, jest dobrem wszystkich obywateli. Konstytucja nie pozwala na czynienie jakichkolwiek dystynkcji w dostępie do dobra, jakim jest Państwo. Co więcej, w optyce dobra wspólnego Państwo ma wobec obywateli rolę służebną, ma tworzyć takie warunki życia społecznego, dzięki którym jednostki, rodziny i zrzeszenia będą mogły pełniej i łatwiej osiągnąć swoją doskonałość – szerzej na ten temat zob. M. Piechowiak, *Dobro wspólne, jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012, s. 214 – 223.

Proklamowana w art. 1 Konstytucji RP istota Państwa wyznacza jego jedyny, wyjściowy cel, jakim jest służyć społeczeństwu. Uszczegóławiając jego treść Konstytucja wskazuje między innymi na zobowiązanie władzy publicznej do zapewnienia wolności i praw człowieka i obywatela – art. 5 Konstytucji. Każde działanie władzy publicznej musi więc w założeniu służyć społeczeństwu, musi realizować ideę dobra wspólnego, musi urzeczywistniać prawa i wolności człowieka i obywatela. Innych działań, poza tak wyznaczonym paradygmatem, władzy publicznej podejmować nie wolno.

Uwzględnienie powyższego pozwala na właściwe uchwycenie sensu pozostałych zasad konstytucyjnych. Jeżeli ustrojodawca zastrzega, że organy władzy publicznej działają wyłącznie na podstawie i w granicach prawa – art. 7 Konstytucji RP, to oznacza to, iż samo prawo - swą treścią - może ustanawiać wyłącznie takie dyrektywy, które będą wyrażały zasadę dobra wspólnego w wyżej podanym rozumieniu. Organy władzy publicznej, niezależnie od tego, czy ustrojowo nadano im funkcję prawotwórczą, wykonawczą, czy sędziowską, realizują swoje kompetencje w reżimie służebnym wobec obywateli, w reżimie który wymaga od nich poszanowania praw i wolności człowieka i obywatela – art. 30 Konstytucji.

Z perspektywy sądów zasada dobra wspólnego również odgrywa fundamentalną rolę. Jak wynika z art. 174 Konstytucji, Sądy i Trybunały wydają wyroki w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej. Jeżeli zaś art. 1 Konstytucji identyfikuje Rzeczpospolitą Polską z dobrem wspólnym wszystkich obywateli, to i sprawowany przez sądy wymiar sprawiedliwości, którego wyrazem są wydawane wyroki, musi odzwierciedlać przedmiotową zasadę. Nie jest rolą sądów wymierzać sprawiedliwość w imieniu którejkolwiek z władz, lecz wyłącznie w imieniu wszystkich obywateli, bez czynienia dyskryminacyjnych podziałów. W Polsce wszyscy są wobec prawa równi i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne – art. 32

ust. 2 Konstytucji. Niezależność i odrębność władzy sądowniczej od innych władz – art. 173 Konstytucji – jest gwarancją, że rola jaka została jej powierzona z perspektywy zasady podziału i równowagi władz – art. 10 ust. 1 Konstytucji – będzie się urzeczywistniać, nie poprzez realizowanie woli organów władzy, lecz poprzez ochronę jednostek. W takim skadrowaniu sądy administracyjne przeprowadzają kontrolę legalności działalności administracji publicznej, w tym i kontrolę zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego – art. 184 Konstytucji.

Samorząd terytorialny jest formą decentralizacji władzy publicznej zorientowaną na zaspokajanie potrzeb identyfikowanych poprzez więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe oraz zapewnienie zdolności wykonywania zadań publicznych – art. 15 Konstytucji. Samorząd terytorialny nie posiada zadań autonomicznych wobec państwa, nie posiada również kompetencji do ich tworzenia. Posiada jedynie samodzielność w realizacji tych zadań publicznych, które państwo, w drodze ustawy, zdecydowało się mu przekazać. Zakres samodzielności samorządu terytorialnego jest więc zdeterminowany prawnie na poziomie ustawowym, co z założenia wyłącza możliwość jego modyfikacji w ramach kompetencji przypisanych jego organom uchwałodawczym.

Podobnie jak wszystkie organy władzy publicznej, organy jednostek samorządu terytorialnego, muszą działać na podstawie i w granicach prawa, które w ujęciu ogólnosystemowej zasady dobra wspólnego, stanowi spójny i kompletny zespół dyrektyw, skierowany na dobro wszystkich obywateli. Wobec zdecentralizowanej roli samorządu terytorialnego realizacja zasady dobra wspólnego na tym poziomie, następuje z uwzględnieniem potrzeb lokalnych, w graniach przyznanej ustawowo samodzielności.

Kompetencje organów samorządu terytorialnego, z jednej strony, mają zatem zmierzać wyłącznie do urzeczywistnienia konstytucyjnych założeń aksjologicznych, które władzę publiczną sytuują służebnie wobec jednostek, a z drugiej strony, mają mieścić się w reżimie porządku prawnego, który tak wyznaczonemu celowi jest genetycznie podporządkowany. Organy samorządu terytorialnego nie mogą wykraczać poza zakres swoich kompetencji, niezależnie od tego, jaką formę i charakter miałyby podjęte działania; czy miałyby one charakter władczy, czy niewładczy, intencyjny, czy konkretny - wyrok NSA z dnia 27 września 2017 r., sygn. akt I OSK 1066/17. Organy władzy publicznej nie mogą bowiem podejmować żadnej

decyzji bez podstawy prawnej, w powołaniu jedynie na względy natury ekonomicznej, politycznej, czy nawet moralnej - wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 362/07. Tym samym, jak wyraźnie wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w pierwszym z powołanych wyżej wyroków, "w odróżnieniu od podmiotów prawa prywatnego (osób fizycznych i osób prawnych) organy władzy publicznej, co wyraźnie wynika z art. 7 Konstytucji RP, działają na podstawie i w granicach prawa. O ile podmioty prywatne mogą więc czynić wszystko czego im prawo nie zabrania, o tyle organy władzy publicznej mogą podejmować tylko te działania, na które im prawo zezwala. Wyrażona w art. 7 Konstytucji zasada legalizmu i zasada praworządności wiąże wszystkie organy władzy publicznej, w tym również organy jednostek samorządu terytorialnego. W działaniach tych jednostek nie stosuje się zasady "co nie jest zakazane, jest dozwolone", lecz regułę, zgodnie z którą "dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje". Domniemanie właściwości rady gminy, stosownie do art. 18 ust. 1 u.s.g., nie może zaś polegać na przyznaniu jej uprawnień do czynności należących do sfery wykonawczej, bądź wpływających na tę sferę, gdyż stanowiłoby to naruszenie wyrażonej w art. 169 Konstytucji zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze.

Uchwała nie zawiera podstawy prawnej. W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Tuszów Narodowy powołał się na § 8 ust. 2 Statutu Gminy Tuszów Narodowy. Stosownie do jego treści oprócz uchwał Rada może podejmować:

- 1) oświadczenia – zawierające stanowisko w określonej sprawie;
- 2) apele – zawierające formalnie niewiążące wezwania adresatów zewnętrznych do określonego postępowania, podjęcia inicjatywy czy zadania;
- 3) opinie – zawierające oświadczenia wiedzy oraz oceny.

Należy wyeksponować, że powołane postanowienia statutu nie mogą stanowić autonomicznej, samodzielnej podstawy do podejmowania uchwał przez organ stanowiący Gminy Tuszów Narodowy.

Każda działalność rady gminy jako organu kolegiального przyjmuje formę uchwały (w znaczeniu formalnym), bez względu na jej nazwę. W praktyce przepisy statutów wskazują na takie formy aktów wydawanych przez radę jak: - rezolucja, stanowisko, opinia. Uchwała zależnie od jej treści, może być jedną z wielu form działania administracji - aktem prawa miejscowego, działaniem zewnętrznym lub wewnętrznym, generalnym lub indywidualnym, władczym lub niewładczym (R. Hauser, *Orzecznictwo sądowoadministracyjne w sprawach samorządu*

terytorialnego. *Zagadnienia wybrane*, Samorząd Terytorialny 2015, nr 3, s. 39). Podobnie w orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że uchwały są wszelkiego rodzaju rozstrzygnięciami (aktami woli) podejmowanymi przez radę gminy - wyrok NSA z 13 listopada 2008 roku, II OSK 1262/08. Sama nazwa uchwała nie świadczy o jej charakterze prawnym i wymaganej podstawie. Wynika to z jej treści. Uchwały stanowiące akty prawa miejscowego lub inne uchwały o charakterze władczym muszą posiadać wyraźną i dookreśloną podstawę prawną w przepisach ustawy – wskazującą na możliwość i granice działania organu. Do wydania aktu o charakterze niewładczym wystarczającą podstawą jest norma kompetencyjna.

Uwzględniając treść kwestionowanej uchwały nie można zasadnie twierdzić, iż stanowi ona wyłącznie niewiążące stanowisko Rady Gminy o charakterze niewładczym.

Zakwestionowana uchwała ma charakter władczy. Sąd podziela stanowisko Rzecznika, 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.

Skarżoną uchwałę cechuje władczość, albowiem zawiera dyrektywy działania skierowane do organu wykonawczego oraz jednostek organizacyjnych gminy – szkół i innych placówek oświatowych. Świadczą o tym użyte zwroty „wyraża sprzeciw; nie zgodzimy się; zrobimy wszystko aby do szkół nie miały wstępu; nie pozwolimy; będziemy chronili”. Wyrażone stanowisko należy ocenić, jako wytyczne stosowania prawa, a więc jako działania o charakterze władczym. Wystawiony uchwałą „brak zgody”, czy „zakaz wstępu” musiałaby zostać zrealizowany przez organ wykonawczy - Wójta, bądź dyrektorów szkół, czy placówek oświatowych. W ustawie

o samorządzie gminnym, ani też w innym akcie prawa powszechnie obowiązującego rangi ustawowej nie ma przepisu, który uprawniałby radę gminy do zajmowania ogólnego stanowiska w zakresie stosowania prawa, ani generalnej interpretacji prawnej. W takiej sytuacji uchwała powinna wskazywać na szczególną normę kompetencyjną upoważniającą organ do jej podjęcia, a takiej brak.

Aby stwierdzić legalność określonego aktu pochodzącego od rady gminy konieczne jest ustalenie, czy dotyczy on kwestii pozostających w zakresie działania gminy - art. 18 ust.1 u.s.g., a zatem, czy został podjęty w sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżonych na rzecz innych podmiotów - art. 6 ust. 1 u.s.g. Działania władcze muszą być oparte na konkretnej normie kompetencyjnej, upoważniającej organ do podjęcia rozstrzygnięcia i określającej czynność będącą przedmiotem kompetencji - uchwała NSA z 29 marca 2006 roku, II GPS 1/06. Organy władzy samorządowej mogą korzystać z wolności wypowiedzi mieszkańców danej wspólnoty samorządowej. Związanie zasadą legalizmu stanowi granicę wolności wypowiedzi organu. Zakres wolności wypowiedzi organów władzy jest zdecydowanie węższy w stosunku do podmiotów prywatnych. Organy korzystając z wolności słowa winny czynić to powściągliwie, ponieważ ich wypowiedzi mogą zostać uznane przez podległe organy lub urzędników jako dyrektywy działania.

W związku z tym należy uznać, iż przedmiotowa uchwała jako akt władczy została wydana bez podstawy prawnej, a tym samym z naruszeniem konstytucyjnej zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP. Ani art. 6 u.s.g., ani 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.

Art. 18 ust.1 u.s.g. upoważnia radę gminy do podejmowania działań niewładczych np. o charakterze programowym, intencyjnym, o ile działania pozostają w granicach zadań gmin przewidzianych w prawie - wyrok NSA z 28 kwietnia 2011 roku, II OSK 269/11. Niewątpliwie poza zakresem właściwości gminy znajdują się sprawy ogólnokrajowe, czy należące z mocy ustaw szczególnych do właściwości innych organów samorządowych, państwowych lub organizacji społecznych - A. Szewc – komentarz do art. 18 u.s.g. system informacji prawnej LEX. Kwestie podejmowania współpracy z organizacjami zewnętrznymi przez szkoły reguluje art. 86 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 roku – Prawo oświatowe (Dz.U z 2019 roku, poz. 1148). Powyższe przepisy potwierdzają, że Rada Gminy w sposób sprzeczny

z prawem wkroczyła w kompetencje dyrektora szkoły i rady rodziców wykluczając, *a priori* organizacje, które mogłyby pomagać uczniom i uczennicom LGBT.

Z ogólnodostępnych informacji zawartych na stronie internetowej ([https://mnw.org.pl/program\\_samorzadowy\\_dla\\_lgbt/](https://mnw.org.pl/program_samorzadowy_dla_lgbt/)) Stowarzyszenia Miłość Nie Wyklucza wynika, że celem programu "Latarnik" miało być "doprowadzenie do tego, aby w każdej warszawskiej szkole była przynajmniej jedna osoba (nauczyciel, nauczycielka, szkolna pedagożka, czy psycholog), przygotowana do zapobiegania i reagowania na przemoc wobec uczniów i uczennic LGBT+ oraz współpracy z kadrami pedagogiczną i nauczycielską (dostarczając wiedzę, interweniując w sytuacjach kryzysowych). W związku z treścią uchwały to Rada Gminy, wchodząc w kompetencje ustawodawcy przypisała sobie uprawnienia dokonywania wykładni i realizacji art. 86 Prawa oświatowego, poprzez wskazywanie, jakie organizacje mogą nawiązywać współpracę ze szkołami i w jakim zakresie, a jakie nie, a wręcz ustalać zakres treści, jakie będą przekazywane w szkołach, czy też placówkach pedagogicznych (sprzeciw wobec powoływania tzw. latarników) - osób, które miały podejmować interwencje w przypadkach dyskryminacji lub przemocy ze względu na orientację seksualną czy tożsamość płciową.

Analogicznie należy ocenić wyrażone w zaskarżonej uchwale zobowiązania i zakazy, odnoszące się do osób prowadzących edukację seksualną zgodną ze standardami WHO. Stanowią one bezpośrednią dyspozycję dla dyrektorów szkół do powstrzymania się od takiej współpracy, co łamie ustawowy zakaz wkraczania w kompetencje dyrektorów szkół.

Rzecznik Praw Obywatelskich trafnie zarzucił wykroczenie przez Radę Gminy Tuszów Narodowy 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. Zgodnie bowiem z tym przepisem do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Oznacza to, że wyjście w podejmowanej uchwale poza lokalne znaczenie sprawy publicznej będącej przedmiotem uchwały, pozostaje poza kompetencjami rady gminy. 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 Tuszów Narodowy. Rada gminy wykreowała dla siebie nowe, pozaustawowe zadanie publiczne w postaci obrony przed "ideologią LGBT", a deklarując podjęcie w celu jego realizacji określonych działań zaingerowała w sprawy ogólnokrajowe, które pozostają poza jej kompetencjami. Oczywiście organy samorządowe nie są w zakresie swojej działalności pozbawione wolności wypowiedzi. Jednakże nawet działając jako głos wspólnoty samorządowej, rada gminy pozostaje organem władzy publicznej, a w konsekwencji związana jest dalej idącymi ograniczeniami niż jednostki. Związanie zasadą legalizmu stanowi nieprzekraczalną granicę wolności wypowiedzi organu jednostki samorządu terytorialnego. Skoro jednak w zaskarżonej uchwale nawołuje się do uczynienia wspólnoty samorządowej wolną od "ideologii LGBT", działania takie należy ocenić, jako wykraczające poza zakres kompetencji ustawowo przyznanych organom gminy.

Sąd stanowczo podkreśla, że ochrona dzieci, należy do konstytucyjnych obowiązków władzy publicznej – art. 72 Konstytucji. Wszelkie działania, mające chronić dzieci przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją zostały odpowiednio uregulowane na poziomie ustawowym. Unormowano tak typy działań zakazanych, jak i promowanych, protekcyjnych, prorozwojowych. To rozwiązania ustawowe rozstrzygają więc o tym, w jaki sposób Państwo realizuje konstytucyjne zobowiązanie do ochrony dzieci. Jakakolwiek modyfikacja w tym zakresie na poziomie lokalnym jest niedopuszczalna i stanowi działanie *ultra vires*.

Z wyłożonych względów skarga podlegała uwzględnieniu, co musiało skutkować wyeliminowaniem z obrotu prawnego zakwestionowanej nią uchwały, poprzez stwierdzenie jej nieważności. Jednakże w skardze podniesione zostały również inne istotne zarzuty przeciwko kwestionowanej uchwale, które również wymagały oceny.

Sąd podziela wyartykułowane w skardze zarzuty, że kwestionowana uchwała ingeruje w sposób bezprawny w prawa i wolności jednostek oraz posiada charakter dyskryminujący, poprzez - po pierwsze - wykluczenie ze wspólnoty samorządowej oznaczonej ogólnie grupy osób określonych jako LGBT, a ściśle "ideologia LGBT",

a po drugie, poprzez naruszenie godności tych osób, ich prawa do życia prywatnego i wolności wypowiedzi, ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową, a także ogranicza prawa rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniemami, prawo do nauki oraz prawo do nauczania.

Jak już zwrócono uwagę wcześniej, nieodzownym elementem wszystkich konstytucyjnych praw i wolności człowieka jest spoczywający na państwie obowiązek ich prawnego poszanowania i ochrony, a także powstrzymywania się od ingerowania w te wolności. Standard ten odnosi się do wszystkich konstytucyjnych wolności człowieka, w szczególności zaś do wolności osobistych - zob. wyrok TK z dnia 30 lipca 2014 r., sygn. akt K 23/11. Obowiązki państwa w zakresie przestrzegania, ochrony i realizacji praw człowieka wyznacza też Europejska Konwencja Praw Człowieka, która jako ratyfikowana przez Polskę umowa międzynarodowa stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana - art. 91 ust. 1 Konstytucji, a także ma pierwszeństwo przed ustawą - art. 91 ust. 2 Konstytucji. Kreowanie domniemywania kompetencji władz publicznych w zakresie ingerencji w wolności jednostek jest niedopuszczalne. Ich ograniczenia – zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji – są możliwe tylko w ustawie i tylko jeśli 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. Poczynione w art. 31 ust. 3 Konstytucji zastrzeżenie, że klauzula limitacyjna może zostać uruchomiona wyłącznie w drodze ustawy, ze swej istoty wyklucza możliwość przyznania jakichkolwiek kompetencji w tym zakresie organom jednostek samorządu terytorialnego, które tą formą stanowienia prawa nie dysponują.

W ocenie Sądu 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 przekonaniemami, prawo do nauki oraz prawo do nauczania wszystkich mieszkańców gminy Tuszów Narodowy, 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.

Dla oceny zarzutu dyskryminującego charakteru zażarżonej uchwały podstawowe znaczenie ma treść art. 32. Konstytucji. Wyprowadzona z niej zasada stanowi, że wszyscy są wobec prawa równi i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne (ust. 1). Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny (ust. 2). Przekłada się to na realny nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa znajdujących się w takiej samej lub zbliżonej sytuacji prawnie relewantnej, a po drugie – niedopuszczalność różnicowania sytuacji prawnej adresatów norm wyłącznie oraz ze względu na ich indywidualne (osobowe) cechy. Oczywiście konstytucyjny zakaz dyskryminacji ma charakter uniwersalny, zarówno pod względem podmiotowym (nikt), jak i przedmiotowym. Skoro postanowienie art. 32 ust. 2 Konstytucji odnosi ten zakaz do życia politycznego, społecznego lub gospodarczego, to obejmuje nim wszystkie dziedziny, w których jednostka może stykać się bezpośrednio z działaniami władz publicznych. Zakaz dyskryminacji jest także całkowity (z jakiegokolwiek przyczyny) i bezwzględnie obowiązujący – ustawodawca nie może go uchylać, nawet w oparciu o przywołane wyżej kryteria uzasadniające odstępstwa od zasady równości. Dyskryminacja stanowi kwalifikowany przejaw nierównego traktowania i można o niej mówić w sytuacji, w której zróżnicowanie podmiotów podobnych następuje ze względu na ich cechę osobistą (Garlicki L. (red.), Zubik M., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom II, wyd. II, Wyd. Sejmowe 2016).

Zakaz dyskryminacji obejmuje także cechy osobiste jak orientacja seksualna i tożsamość płciowa. Na poziomie prawa międzynarodowego orientacja seksualna została wskazana wprost w katalogu cech chronionych w art. 21 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, a orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka nie pozostawia wątpliwości, że obejmuje ją także otwarty katalog przewidziany art. 14 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (zob. m.in. wyroki w sprawach Kozak p. Polsce, skarga nr 13102/02; Bayev i inni p. Rosji, skargi nr 67667/09, 44092/12 i 56717/12).

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".

W zaskarżonej uchwale pojęcie "ideologii LGBT" nie zostało sprecyzowane ani wyjaśnione znaczeniowo. Również z protokołu posiedzenia rady nie sposób odtworzyć, co pod tym pojęciem radni podejmujący zaskarżoną uchwałę w ogóle rozumieli. Skoro zatem mowa o pojęciu którego koordynat znaczeniowych nie sposób ustalić, to organ stanowiący gminy nie powinien się tym terminem posługiwać. Stwierdzenie, że gmina będzie strefą wolną od "ideologii LGBT" nie daje w takiej sytuacji jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, za czym i przeciwko czemu w rzeczywistości radni gminy głosowali. treścią samej uchwały, która posługuje się we właściwej formie gramatycznej takimi słowami jak: "powstrzymanie ideologii" "wojna ideologiczna", "rewolucji kulturowa", atak na: "wolność słowa", "niewinność dzieci", "autorytet rodziny i szkoły", czy używa słów: "gorszyciele", "obrona wspólnoty", "seksualizacja". Niesporne zaś jest to, że skrót "LGBT" to akronim, czyli słowo utworzone przez skrócenie wyrażenia złożonego z dwóch lub więcej słów, w tym przypadku pochodzące z języka angielskiego od słów: "lesbian", "gay", "bisexual", "transgender". W sposób oczywisty odnosi się więc do osób o określonych preferencjach seksualnych i identyfikacji płciowej. Poprzedzenie tego skrótu określeniem "ideologia", żadnej ideologii, ani nie tworzy. Skutkuje natomiast bezprawną stygmatyzacją tej grupy ludzi, będących takimi samymi obywatelami państwa jak obywatele pozostali. Jeżeli więc skarżona uchwała deklaruje, że Gmina Tuszów Narodowy ma być „wolna” od „ideologii LGBT”, to oczywistym jest, że chodzi o to, aby na jej terenie owa ideologia nie występowała. Jednocześnie, wobec znaczeniowej bezkształtności tego pojęcia, nie można ustalić, o jaką niechcianą ideologię w istocie chodzi; jaki zespół poglądów, twierdzeń i ocen rada gminy uznała za szkodliwy i niebezpieczny, a przez to wymagający usunięcia z przestrzeni publicznej.

W konsekwencji, wobec braku jednoznacznego wektora intencji organu uchwałodawczego, zaskarżona uchwała zwraca się przeciw wszystkim osobom LGBT, albowiem każdy pogląd, ocenę, czy twierdzenie wyrażające akceptację dla tej grupy uznaje za niebezpieczne.

Realność pojęcia „ideologii LGBT” nakazywałaby zakładać, że istnieje jakiś spójny zespół twierdzeń i poglądów, które tworzą autonomiczną tożsamość osób nieheteronormatywnych, oderwaną i antagonistyczną wobec tożsamości osób o „ideologii heteroseksualnej”. Nie trzeba tłumaczyć, że życie społeczne, życie we wspólnotach lokalnych, stworzonych w ramach jednostek samorządu terytorialnego

jest szalenie złożone i nie wyczerpuje się w przestrzeni życia seksualnego oraz identyfikacji płciowej. Osoby LGBT nie są światopoglądowo jednorodne, podobnie jak osoby heteroseksualne. Sprowadzanie ich społecznego funkcjonowania do kwestii preferencji seksualnych i tożsamości płciowej jest niebezpiecznym uproszczeniem.

W tym kontekście Sąd zauważa, że język jakim posłużono się w zaskarżonej uchwale ma charakter polaryzujący, wskazujący na konflikt pomiędzy osobami LGBT a pozostałą społecznością samorządową. Użyte w uchwale zwroty: „wojna ideologiczna” „atak wolności słowa”, „atak niewinności dzieci”, „obrona wspólnoty samorządowej”, „ochrona uczniów” „gorszyciele zainteresowani wczesną seksualizacją dzieci” pozwala stwierdzić, że rada gminy, poprzez jej uchwalenie, zmierzała stworzyć system ochrony przed osobami LGBT. W istocie zmierzała do tego, aby takie osoby, przynajmniej się nie ujawniały, albo obawiały się, że w przypadku ujawnienia, będzie to w społeczności negatywnie odebrane. W efekcie, jej skutkiem miało być wykluczenie na terenie Gminy Tuszów Narodowy wszystkich osób nieheteronormatywnych i nieidentyfikujących się z dychotomicznym podziałem na płć męską i żeńską. Prawo takiego uprawnienia dla rady jakiegokolwiek gminy nie przewiduje.

Zgodnie z art. 16 Konstytucji RP, ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. Zgodnie zaś z art. 1 ust. 1 i ust. 2 u.s.g., mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. Ilekroć w ustawie jest mowa o gminie, należy przez to rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Wspólnota wymaga więzi między jej członkami. Zakłada ich uczestnictwo we wspólnych sprawach, prawo decydowania o nich, jak również prawo funkcjonowania w przestrzeni publicznej. Oznacza także poczucie przynależności do wspólnoty. Tymczasem zaskarżona uchwała tym zasadom przeczy, gdyż pozbawia osoby z grona LGBT tych atrybutów, przez co jest dla nich ewidentnie dyskryminująca.

W kontekście zarzutu dyskryminacji należy również zwrócić uwagę na pkt 3 stanowiska, zwłaszcza w części nawołującej do chronienia nauczycieli i przedsiębiorców przed narzucaniem im nieprofesjonalnych kryteriów działania np. w pracy wychowawczej, przy doborze pracowników czy kontrahentów – w kontekście poprzedzającego zdania: "Nie pozwolimy wywierać administracyjnej presji na rzecz stosowania poprawności politycznej (słusznie zwanej niekiedy po prostu homopropagandą) w wybranych zawodach" wprost sugeruje, zdaniem Sądu,

wykluczenie zatrudniania osób o nieheteronormatywnej orientacji seksualnej jako nauczycieli. Taki zapis w sposób jawny wprowadza dyskryminację nauczycieli o odmiennej orientacji seksualnej niż heteronormatywna.

Jak wyżej ustalono, uczynionego w uchwale zastrzeżenia, że gmina jest strefą wolną od "ideologii LGBT" nie sposób oderwać od osób z tej grupy. Z tych względów zaskarżona uchwała narusza tak art. 32 Konstytucji, jak również art. 14 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, według którego 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. Stanowi także naruszenie art. 21 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, według którego 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.

Słusznie Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca uwagę na to, że oceniając skarżoną uchwałę nie można pomijać aktualnej sytuacji społecznej w kraju oraz nie dostrzegać jej skutków. Tego rodzaju uchwała przyczynia się bowiem do stygmatyzowania ludzi z grona LGBT oraz wzmacnia ich poczucie zagrożenia, a nawet krzywdzi.

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 EKPCz. Zasadę przyrodzonej godności przewiduje art. 30 Konstytucji RP, zgodnie z którym, przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych. Jest to jedna z naczelných zasad konstytucyjnych. Wynika z niej, że godność człowieka jest przyrodzona i niezbywalna, ponieważ nikt nikomu jej nie przyznaje i nikt nie ma prawa jej kogokolwiek pozbawić, a wszelka władza publiczna obowiązana jest ją szanować. Zaskarżona uchwała przedmiotową zasadę łamie. Jej wymowa jest jednoznaczna, narusza ona godność osób, które opisuje jako "ideologia LGBT", nadto czyni z nich

źródło zagrożenia dla społeczności lokalnej, które należy zwalczać. Dokonuje *sui generis* negatywnej kategoryzacji osób LGBT, czyniąc z nich stronę „wojny”, „ataku”.

Normatywnym źródłem prawa do ochrony prywatności jest art. 47 Konstytucji, zgodnie z którym, każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Jednocześnie art. 8 EKPCz stanowi, że każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji. Jednym z przejawów tej zasady jest zakaz ingerencji władz publicznych w sferę życia prywatnego obywateli. Taką sferą jest również ich życie seksualne, orientacja seksualna, czy tożsamość płciowa. Dlatego podjęcie uchwały podważającej pozycję osób LGBT we wspólnocie, godzi w ich prawo do ochrony prywatności. Treść uchwały dowodzi, że osoby LGBT nie są preferowane we wspólnocie lokalnej.

Stanowienie o strefie wolnej od ideologii LGBT jest również bezpośrednim naruszeniem wolności wypowiedzi określonej w art. 54 ust. 1 Konstytucji. Każdy z trzech punktów uchwały obejmuje to, na co rada gminy nie zgadza się w debacie publicznej i w życiu społeczności gminy, czym w prosty sposób zmierza do jej ograniczania. Narusza to wskazaną zasadę konstytucyjną oraz art. 10 ust. 1 EKPCz, według którego, każdy ma prawo do wolności wyrażania opinii. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe. Wyrażenie takich poglądów, jakie wynikają z zaskarżonej uchwały, byłoby udziałem w debacie publicznej, bez możliwości zaklasyfikowania go jako naruszenie art. 54 ust. 1 Konstytucji, gdyby nie to, że przybrało formę uchwały organu władzy publicznej mającej charakter władczy i zapowiadający konkretne działania.

Uzasadniony okazał się również zarzut Rzecznika Praw Obywatelskich o naruszeniu wynikającego z art. 70 ust. 1 Konstytucji "prawa do nauki", według którego, każdy ma prawo do nauki. Nauka do 18 roku życia jest obowiązkowa. Sposób wykonywania obowiązku szkolnego określa ustawa. Każdy ma prawo do nauki, a zatem dostępu do wiedzy naukowej. W odniesieniu do osób poniżej 18 roku życia prawo to ma formę obowiązku szkolnego, co nie oznacza, że zmieniła się jego istota rozumiana jako prawo dostępu do wiedzy naukowej. Natomiast seksualność człowieka jest przedmiotem badań naukowych, wielu już dziedzin medycyny, seksuologii, psychiatrii i psychologii. Jest to wiedza, która nie może zostać uznawana za "niewłaściwą" dla szkolnych programów nauczania. Treści dotyczące wiedzy

o życiu seksualnym człowieka są elementem publicznego nauczania regulowanego rozporządzeniem ministerialnym tj. 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 (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 395 z późn. zm.). Rozporządzenie nie wymienia nieheteronormatywnych zachowań seksualnych jako nieakceptowalnych, a wskazuje m.in. na konieczność promowania integralnego ujęcia ludzkiej seksualności (§ 2 pkt 2 rozporządzenia). Powyższe oznacza, że nawet w posiadającej akceptację Ministerstwa Edukacji Narodowej 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). Nie jest więc tak, jak zdają się rozumować autorzy zaskarżonej uchwały, że w ogóle zabronione byłoby nauczanie o seksualności i płciowości uczniów szkół podstawowych, czy ponadpodstawowych.

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. Nie pozostaje to w sprzeczności z zasadą konstytucyjną, że rodzice mają prawo do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami (art. 48 ust. 1 Konstytucji RP). Pomędzy tymi regulacjami nie ma bowiem rzeczywistej sprzeczności. Prawo do nauki oznacza prawo dostępu do wiedzy naukowej i do otrzymania przekazu tej wiedzy. Natomiast rodzicielskie prawo do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami zdefiniował Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt SK 62/08, pkt 4.7., (OTK-A 2011/3/22), w następujący sposób: (...) art. 48 ust. 1 Konstytucji określa sfery wychowywania dziecka przez rodziców, rozumianego jako zaszczepianie i umacnianie w dziecku określonego światopoglądu, przekonań, systemu wartości, jak i zasad obyczajowych, moralnych i etycznych. Sfery wychowywania dziecka nie



dotyczą decydowania o tym, co jest nauką, a to, co nią nie jest, nie przekreśla prawa rodziców do objaśnienia dziecku, w jaki sposób przekazaną mu wiedzę interpretować z punktu widzenia ich przekonań religijnych i moralnych. W ten sposób można realizować zasadę z art. 25 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którą, władze publiczne w Rzeczypospolitej Polskiej zachowują bezstronność w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, zapewniając swobodę ich wyrażania w życiu publicznym.

Reasumując powyższe rozważania należało stwierdzić, że wniesiona przez Rzecznika Praw Obywatelskich skarga była dopuszczalna i okazała się uzasadniona. Merytoryczna ocena legalności zaskarżonej uchwały Rady Gminy Tuszów Narodowy doprowadziła do wniosku, że została wydana z istotnym i rażącym naruszeniem prawa. Zgodnie zaś z przepisem art. 147 § 1 P.p.s.a., Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Biorąc zaś pod uwagę, że w okolicznościach tej sprawy nie zachodziły podstawy wyłączające stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały, określone przede wszystkim w art. 94 ust. 1 i 2 u.s.g., Sąd – na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. – obowiązany był stwierdzić jej nieważność w całości.

Z przytoczonych względów Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie orzekł, jak w sentencji wyroku.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność

Joanna Kmiasa  
Sekretarz Sądowy