



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 10 stycznia 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Ewa Michna (spr.)
Sędziowie	WSA Renata Czełuśniak WSA Maria Zawadzka
Protokolant	Specjalista Małgorzata Kruszc

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 10 stycznia 2022 r.
sprawy ze skargi Rzecznika Praw Obywatelskich
na uchwałę Rady Gminy Lipinki
z dnia 12 kwietnia 2019 r. nr V/52/2019
w przedmiocie podjęcia deklaracji „Gmina Lipinki wolna od ideologii LGBT”

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność
Specjalista

Małgorzata Kruszc

Uzasadnienie»

Rada Gminy Lipinki (dalej Rada Gminy) przyjęła w dniu 12 kwietnia 2019 r. uchwałę nr V/52/2019 w sprawie podjęcia deklaracji „Gmina Lipinki wolna od ideologii »LGBT«” na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 506) o poniższej treści:

„W związku z wywołaną przez niektórych polityków wojną ideologiczną Rada Gminy Lipinki podejmuje deklarację „Gmina Lipinki wolna 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! Gmina Lipinki wolna od ideologii »LGBT«. Dla dobra życia, rodziny i wolności deklarujemy, że samorząd który reprezentujemy - zgodnie z naszą wielowiekową kulturą opartą na wartościach chrześcijańskich - nie będzie ingerować w prywatną sferę życia polskich rodzin. 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 (WHO). 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 Lipinki 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 Polaków".

Do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie wpłynęła skarga Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej RPO) na powyższą uchwałę, w której zarzucono:

- naruszenie art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 6 ust. 1 i art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym poprzez wykroczenie poza zakres działania gminy i zakres właściwości rady gminy oraz władczą ingerencję w zakres kompetencji innych organów publicznych, w tym organów wykonawczych samorządu terytorialnego i organów administracji rządowej, a w konsekwencji brak podstawy prawnej i naruszenie konstytucyjnej zasady legalizmu, z której wynika, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa,
- naruszenie art. 47, art. 48, art. 54 ust. 1, art. 70 ust. 1 i art. 73 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP poprzez ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności, podczas gdy ich ograniczenie może nastąpić tylko w drodze ustawy,
- naruszenie art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w związku z art. 1 ustawy o samorządzie gminnym 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 (w skrócie - LGBT),
- naruszenie art. 30 w związku z art. 47 w związku z art. 32 ust. 2 Konstytucji RP i art. 54 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 8 w związku z art. 14 i art. 10 w związku z art. 14 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności poprzez bezprawną ingerencję w wolności i prawa osób nieheteronormatywnych i transpłciowych, polegającą na naruszeniu ich godności, a także ograniczeniu prawa do życia prywatnego w zgodzie ze swoją orientacją seksualną i tożsamością oraz ekspresji tych cech, a w konsekwencji dyskryminację ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową,

- naruszenie art. 48, art. 70 ust. 1 i art. 73 Konstytucji RP poprzez bezprawne ograniczenie praw i wolności mieszkańców Gminy Lipinki do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem, do nauki i do nauczania, polegające na władczej ingerencji w działalność placówek oświatowych, narzuceniu im wartości zgodnych wyłącznie z jednym światopoglądem oraz dążeniu do wykluczenia z programu nauczania treści dotyczących edukacji seksualnej i antydyskryminacyjnej.

RPO wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

W piśmie procesowym z 15 czerwca 2020 r. RPO uzupełnił zarzuty skargi, podnosząc, że uchwała naruszyła także art. 21 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej poprzez ograniczenie swobody przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich polegające na nieuzasadnionym zniechęcaniu obywateli UE, którzy identyfikują się jako osoby LGBT lub wyznają światopogląd inny niż ten narzucony przez uchwałę, do przebywania na terenie Gminy Lipinki oraz związane z nim naruszenie art. 7, art. 11 ust. 1, art. 21 ust. 1 i art. 45 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej poprzez naruszenie prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, wolności wypowiedzi oraz zakazu dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową.

Odpowiadając na skargę Wójt Gminy Lipinki reprezentujący Radę Gminy, wniósł o odrzucenie skargi, ewentualnie, z ostrożności procesowej, o jej oddalenie w całości.

Organ podniósł, że zaskarżona uchwała nie stanowiła aktu prawa miejscowego. Sam tytuł uchwały wskazywał, że ma ona charakter niewiążącej prawnie deklaracji. W ocenie organu, zaprezentowana w formie uchwały deklaracja radnych miała charakter bardzo ogólnej deklaracji ideowej, nie będącej podstawą nałożenia jakiegokolwiek obowiązku, stwierdzenia uprawnienia lub obowiązku i nie tworzącej lub znoszącej istniejącego stosunku prawnego. Brak było również podstaw do przyjęcia, że podjęta uchwała miała charakter generalny bądź indywidualny, albowiem nie został wskazany żaden konkretny jej adresat. Organ podkreślił, że uchwała Rady Gminy zawierała deklarację o charakterze ideowym, zgodną

z poglądami większości radnych, nie mogła być przedmiotem kontroli sądowoadministracyjnej.

Postanowieniem z dnia 2 marca 2020 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie 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 10 kwietnia 2020 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie dopuścił do udziału w postępowaniu Stowarzyszenie Kampania Przeciw Homofobii z siedzibą w Warszawie (dalej uczestnik Kampania Przeciw Homofobii), które pismem z dnia 11 marca 2020 r. zgłosiło udział w postępowaniu.

Uczestnicy postępowania - Ordo Iuris pismem z 30 kwietnia 2020 r. i Kampania Przeciw Homofobii pismem z 15 czerwca 2020 r., wyraziły swoje stanowisko w sprawie. Zdaniem uczestnika Ordo Iuris skarga była niedopuszczalna, a uchwała nie stanowiła aktu podjętego w sprawach z zakresu administracji publicznej. Odnosiła się przy tym do spraw o znaczeniu lokalnym, ponieważ odnosiła się do żywo dyskutowanej w całym kraju problematyki. Zdaniem uczestnika Ordo Iuris zaskarżona uchwała nie ingerowała w wolności i prawa jakiejkolwiek grupy osób. Odnosząc się do cytowanego przez RPO orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, uczestnik Ordo Iuris podkreślał, że w zaskarżonej uchwale trudno byłoby doszukać się treści, które ingerowałyby w któryś z wymienionych aspektów prywatności tj. wskazanym w wyroku Trybunału Konstytucyjnego „wymogu poszanowania i ochrony godności ludzkiej”. Odnosząc się do cytowanego przez RPO wyroku ETPCz z 1978 r. w sprawie *Dudgeon przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* uczestnik Ordo Iuris podkreślał, że odwołania te były nieadekwatne do rozpatrywanej sprawy. Orzeczenie zapadło bowiem w sytuacji, gdy ówczesne prawodawstwo irlandzkie (Irlandii Północnej) w ogóle zakazywało dobrowolnych stosunków homoseksualnych między dorosłymi mężczyznami, co zdaniem uczestnika wskazywało, że sam fakt prowadzenia postępowania przez policję poprzez przeprowadzenie przeszukania w domu Jeffreyego Dudgeona, mógł wywołać u niego strach i niepokój powiązany z wejściem w sferę życia prywatnego (mieszkanie, prywatna korespondencja).

Dalej uczestnik Ordo Iuris podkreślił, że prawo do wychowywania własnych dzieci przez rodziców jest zgodnie z art. 48 Konstytucji i poglądami Trybunału Konstytucyjnego prawem podmiotowym do wychowywania dzieci.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie odrzucając skargę postanowieniem z 23 czerwca 2020 r., III SA/Kr 105/20 stwierdził, że uchwała niewątpliwie nie stanowi aktu prawa miejscowego, gdyż nie posiada podstawowych cech aktu prawa miejscowego, jakim jest ustanowienie praw i obowiązków o charakterze generalnym, powszechnie obowiązującym i skierowanym do nieokreślonej liczby adresatów, w tym przypadku - do mieszkańców Gminy Lipinki.

Na etapie postępowania międzyinstancyjnego Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie postanowieniem z 2 sierpnia 2020 r. dopuścił do udziału w sprawie jako uczestnika Federację Znaki Równości.

Na skutek wniesionej skargi kasacyjnej przez RPO, Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem z 2 lipca 2021 r., III OSK 3353/21 uchylił zaskarżone postanowienie i przekazał sprawę Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Krakowie do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu powyższego postanowienia Sąd kasacyjny podkreślił, że ustrojodawca zakresem kontroli sądowoadministracyjnej objął wszystkie uchwały organów samorządu terytorialnego nie wprowadzając kryteriów różnicujących uchwały na te, które takiej kontroli podlegają i te, które pozostają poza nią. Powyższe konstrukcje normatywne spowodowały, że w przypadku działalności administracji publicznej, w tym działalności samorządu terytorialnego, obalenie domniemania właściwości sądu administracyjnego do skontrolowania tej działalności, wymagało wykazania, że sprawa, która na skutek zaskarżenia wydanego w niej aktu trafiła do sądu administracyjnego, należy do kognicji innego sądu. Obowiązek taki spoczywał na sądzie administracyjnym odrzucającym skargę z powodu braku właściwości sądu administracyjnego. Sąd kasacyjny odwołując się do ugruntowanego orzecznictwa sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego podkreślał, że wszelka aktywność samorządu terytorialnego jest aktywnością w ramach realizacji zadań publicznych. Tym samym Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że w toku

dalszego postępowania Sąd I instancji przyjmie, że sprawa ze skargi na uchwałę Rady Gminy Lipinki z dnia 12 kwietnia 2019 r. Nr V/52/2019 w sprawie podjęcia deklaracji „Gmina Lipinki wolna od ideologii »LGBT«" należy do jego właściwości.

Wojewódzki Sąd Administracyjny postanowieniami z 3 grudnia 2021 r. oraz z 29 grudnia 2021 r. dopuścił do udziału w sprawie jako uczestników odpowiednio Fundację Równość.org.pl oraz Stowarzyszenie im. Prof. Zbigniewa Hołdy.

Na rozprawie zdalnej w dniu 10 stycznia 2022 r. pełnomocnik RPO podnosił argumenty takie jak na poprzedzającej rozpatrywaną sprawę, rozprawie ze sprawy o sygnaturze akt III SA/Kr 975/21. Podczas tej rozprawy pełnomocnik skarżącego wskazywał, że uchwały dotyczące LGBT wpłynęły na powstanie negatywnych zjawisk socjologicznych, tj. wykluczenia osób ze społeczeństwa na co wskazywały statystyki. Sama nazwa uchwały miała charakter dyskryminujący osoby o innych preferencjach seksualnych. Pełnomocnik RPO argumentował też, że zaskarżona uchwała była niezgodna z prawem w demokratycznym państwie, zwłaszcza z art. 7 i art. 32 Konstytucji RP. Dalej pełnomocnik skarżącego wskazywał na finansowe skutki dla gmin, które podejmowały tego typu uchwały dyskryminujące osoby nieheteronormatywne, co skutkowało utratą funduszy europejskich, które mogły być skierowane do samorządów terytorialnych. Pełnomocnik RPO wnosił o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

Wójt Gminy Lipinki wniósł o oddalenie skargi w całości i stwierdził, że dla pieniędzy gmina nie wycofa się z przyjętej uchwały. Jego zdaniem, nie chodziło w sprawie o dyskryminacje gejów, ponieważ „Wójt kocha gejów”, ale gmina nie chciała demoralizować dzieci przez programy w szkole. Zdaniem Wójta inne gminy, które wycofały się z uchwały anty-LGBT źle zrobiły. Wójt zastrzegł, że „moralności nie można sprzedawać za pieniądze bo skutki będą straszne”.

Pełnomocnik uczestników Federacji Znaki Równości oraz Fundacji Równość.org.pl poparł stanowisko pełnomocnika RPO i wnosił o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości. Jego zdaniem uchwała w istocie

dyskryminowała osoby nieheteronormatywne i wykluczała je ze społeczeństwa gminy.

Pełnomocnik uczestnika - Ordo Iuris wniósł o oddalenie skargi. Zdaniem pełnomocnika zaskarżona uchwała nie zakazywała zatrudniania nauczyciela o nieheteronormatywnej postawie pod warunkiem, że nie będzie dopuszczać się wczesnej seksualizacji uczniów.

Pełnomocnik uczestnika Kampania Przeciw Homofobii wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości. Podkreślił, że uchwała pogłębiała dyskryminację i wykluczenie społeczne oraz wzmagała przemoc społeczną. W szczególności uchwała doprowadzała do wykluczenia osób nieheteronormatywnych z obecności obywatelskiej; ważne więc były skutki podjętej uchwały.

Pełnomocnik uczestnika Stowarzyszenie im. Prof. Zbigniewa Hołdy wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości. Jego zdaniem uchwała prezentowała wartości antykatolickie.

Na pytanie Sądu, Wójt Gminy Lipinki oświadczył, że nie napisał tekstu zaskarżonej uchwały, ale część członków rady komisji korzystała z jakiś wzorców. Nie potrafił jednak wyjaśnić, dlaczego tekst jest identyczny z tekstem podobnych uchwał w innych gminach. Dodał przy tym, że nikt gminie nie narzucał tekstu uchwały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie zważył co następuje.

Skarga była zasadna, ponieważ Rada Gminy, podejmując zaskarżoną uchwałę, wykroczyła poza swoje kompetencje do określania zasad wstępu do szkół znajdujących się na terenie gminy oraz określania programu nauczania w tych szkołach, a nadto zaskarżona uchwała dyskryminowała osoby od odmiennej niż heteronormatywna, orientacji seksualnej.

Na wstępie Sąd zaznacza, że zgodnie z poglądem Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażonym w ww. postanowieniu z 2 lipca 2021 r., III OSK 3353/21 „akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej” w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.) – dalej „p.p.s.a.” obejmują wszelkie akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków z wyłączeniem tych, które podlegają kognicji innych sądów niż sądy administracyjne, w tym zwłaszcza sądy powszechne. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjęcie odmiennego stanowiska, tj. stanowiska, które zaprezentował Sąd I instancji, prowadziło do niedopuszczalnej sytuacji, w której pewna kategoria spraw została wyłączona spod jakiegokolwiek kontroli sądowej, co pozostawało w sprzeczności z normami Konstytucji, w tym zwłaszcza jej art. 184 i art. 45 ust. 1 gwarantującym prawo do sądu. Błędna wykładnia art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. dokonana przez Sąd I instancji doprowadziła do jego niewłaściwego zastosowania w realiach niniejszej sprawy, tj. do odmowy zakwalifikowania uchwały Rady Gminy w sprawie podjęcia zaskarżonej uchwały do aktów podlegających zaskarżeniu do sądu administracyjnego, a w konsekwencji do wadliwego odrzucenia skargi Rzecznika Praw Obywatelskich na tę uchwałę na podstawie art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a.

Orzekający obecnie Sąd jest związany powyższym poglądem zgodnie z art. 190 p.p.s.a. Powołany przepis stanowi, że sąd, któremu sprawa została przekazana, związany jest wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelnego Sądu Administracyjnego. Nie można oprzeć skargi kasacyjnej od orzeczenia wydanego po ponownym rozpoznaniu sprawy na podstawach sprzecznych z wykładnią prawa ustaloną w tej sprawie przez Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W związku z powyższym Sąd uznał zawarte w odpowiedzi na skargę argumenty organu co do braku kognicji sądu administracyjnego za bezzasadne. Z podobnych przyczyn, bezzasadne były argumenty podniesione już na obecnym etapie postępowania (w piśmie z 5 stycznia 2022 r.) przez uczestnika Ordo Iuris powołującego się na odrzucenie skarg przez wojewódzkie sądy administracyjne. Sąd zaznacza, że część z wymienionych w ww. piśmie postanowień (określonych jako „aż 10 skarg (...) odrzuconych” nie została w ogóle zaskarżona; pozostała zaś część

(postanowienie WSA w Poznaniu z 16 kwietnia 2020 r., II SA/Po 188/20; postanowienie WSA w Krakowie z dnia 23 czerwca 2020 r., III SA/Kr 105/20; postanowienie WSA w Krakowie z 24 czerwca 2020 r., III SA/Kr 360/20; postanowienie WSA w Lublinie z 17 lutego 2021 r., III SA/Lu 240/20) – została uchylona przez Naczelnego Sądu Administracyjnego z analogicznym uzasadnieniem jak w rozpatrywanej sprawie – jeszcze w 2021 r., a więc przed dniem złożenia pisma procesowego z 5 stycznia 2022 r. Nie do końca przy tym jest zrozumiałe dlaczego uczestnik Ordo Iuris wymienił w tej grupie m.in. ww. postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 23 czerwca 2020 r., III SA/Kr 105/20, skoro to właśnie orzeczenie zostało uchylone, a przedstawiona przez Naczelnego Sądu Administracyjnego wykładnia wiąże obecnie orzekający Sąd na zasadzie ww. art. 190 p.p.s.a.

Natomiast wymienione w ww. piśmie uczestnika Ordo Iuris postanowienie WSA w Krakowie z 6 lipca 2020 r., III SA/Kr 316/20 nie zostało uchylone przez Naczelnego Sądu Administracyjnego, ale z przyczyn odmiennych niż te, na które powołał się uczestnik. W postanowieniu z 22 września 2021 r., III OSK 3653/21 Naczelnego Sądu Administracyjnego wyraźnie bowiem zaznaczył, że sąd pierwszej instancji nieprawidłowo uznał, że zaskarżony akt nie podlega kontroli sądowej. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego zaskarżona rezolucja była w istocie uchwałą organu jednostki samorządu terytorialnego, podjętą w sprawie z zakresu administracji publicznej. Oddalenie skargi kasacyjnej nastąpiło przy tym wyłącznie z powodu, że osoba skarżąca rezolucję w sprawie powstrzymania ideologii „LGBT+” przez wspólnotę samorządową nie wykazała naruszenia jej interesu prawnego. Skarżący jako spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, prowadząca działalność gospodarczą w zakresie sprzedaży hurtowej perfum i kosmetyków, produkcji artykułów gospodarstwa domowego, toaletowych i sanitarnych oraz wydawania książek, zdaniem orzekającego w tej sprawie Naczelnego Sądu Administracyjnego, nie mógł być traktowany jako podmiot konstytucyjnych praw i wolności przynależnych osobom fizycznym, logiczne było zatem, że nie mógł występować w sprawie jako osoba przynależna do ruchu LGBT+. Ze skargi nie wynikało ponadto, aby zaskarżona rezolucja w jakikolwiek sposób dotyczyła albo wpływała na możliwość lub zakres prowadzonej działalności gospodarczej skarżącego. Naczelnego Sądu

Administracyjny zastrzegł przy tym na koniec swoich rozważań, że powyższe ustalenie nie przesądzało, iż rezolucja dotycząca powstrzymania ideologii "LGBT+" przez wspólnotę samorządową nie może naruszać interesu prawnego jakiegokolwiek skarżącego. Naczelny Sąd Administracyjny wypowiedział się w tym miejscu o interesie prawnym wyłącznie skarżącej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, a nie innych osób, w szczególności osób fizycznych przynależnych do grupy osób LGBT+.

Z podobnych przyczyn Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną na postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 29 grudnia 2020 r., II SA/Kr 950/20 (postanowienie NSA z 22 września 2020 r., III OSK 4685/21). Z kolei w postanowieniu z 22 września 2021 r., III OSK 4685/21 oddalającym skargę na postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 29 grudnia 2020 r., II SA/Ke 950/20, Naczelny Sąd Administracyjny wprawdzie wskazywał (co zostało podkreślone w ww. piśmie procesowym z 5 stycznia 2022 r. przez uczestnika Ordo Iuris), że: „Prawidłowo bowiem Sąd pierwszej instancji zauważył, że zaskarżona uchwała nie jest aktem prawa miejscowego”, niemniej jednak uczestnik - autor cytowanego pisma procesowego pominął okoliczność, że zdanie to kończyło się konstatacją: „w konsekwencji czego nie znajdzie zastosowania art. 90 ust. 1 u.s.w. w brzmieniu «Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, wydanym w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego». Natomiast zastosowanie w sprawie mógłby znaleźć art. 91 ust. 1 u.s.w., w myśl którego to przepisu art. 90 stosuje się odpowiednio, gdy organ samorządu województwa nie wykonuje czynności nakazanych prawem albo, przez podejmowane czynności prawne lub faktyczne, narusza prawa osób trzecich”.

Innymi słowy, cały przytoczony w punkcie 11 ww. pisma procesowego z 5 stycznia 2022 r. fragment uzasadnienia Naczelnego Sądu Administracyjnego nie był „istotnym przełomem” (jak to wskazano w przywołanym piśmie), ale elementem argumentacji prawnej dotyczącej podstaw prawnych zaskarżenia uchwały sejmiku województwa.

Podobnie, nie były adekwatne do rozpoznawanej sprawy, obszerne cytaty z wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 maja 2017 r., I OSK 297/17 akceptujące możliwość podejmowania przez organy gminy różnorodnych deklaracji o charakterze niewładczym. W rozpoznawanej sprawie przedmiotem zarzutów skargi nie była bowiem sama możliwość podejmowania uchwał o charakterze deklaracji władczych, ale wyjście w tej uchwale poza zakres kompetencji organów gminy, a także dyskryminacyjny charakter poszczególnych zapisów (o czym Sąd szczegółowiej przedstawi swoje uwagi poniżej).

Jeszcze raz podkreślić należy, że Naczelny Sąd Administracyjny przedstawił całkowicie odmienną optykę postrzegania możliwości zaskarżania uchwał i innych aktów organów samorządu terytorialnego. Przyjął bowiem domniemanie, że zakres kontroli sądowoadministracyjnej obejmuje wszystkie uchwały organów samorządu terytorialnego (nie wprowadzając kryteriów różnicujących uchwały na te, które takiej kontroli podlegają i te które pozostają poza nią). Co więcej, obalenie domniemania właściwości sądu administracyjnego do skontrolowania tej działalności, wymaga wykazania, że sprawa, która na skutek zaskarżenia wydanego w niej aktu trafiła do sądu administracyjnego, należy do kognicji innego sądu (np. sądu powszechnego).

Reasumując, z tych to przyczyn Sąd uznał, że zaskarżona uchwała podlega kontroli sądu administracyjnego. Szersze uzasadnianie tego poglądu nie ma znaczenia wobec związania orzekającego Sądu stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego na zasadzie ww. art. 190 p.p.s.a.

Odnosząc się natomiast do merytorycznych zarzutów skargi i stanowiska organu co do wpływu Rady Gminy na treści nauczania - zdaniem Sądu, nie ma podstawy prawnej do przyjęcia, że gmina ma prawo do wpływania na program nauczania w szkołach. Słusznie więc RPO wskazywał w skardze na naruszenie przez Radę Gminy art. 48 Konstytucji. W tym zakresie należałoby powtórzyć argumenty Sądu zawarte w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 10 stycznia 2022 r., III SA/Kr 975/21, a dotyczące niemal identycznej uchwały Rady Powiatu Tarnowskiego. Zgodnie z powołanym przepisem Konstytucji, rodzice mają prawo do wychowania dzieci zgodnie

z własnymi przekonaniemii. Wychowanie to powinno uwzględniać stopień dojrzałości dziecka, a także wolność jego sumienia i wyznania oraz jego przekonania. Rada Gminy zakazując w zaskarżonej uchwale wstępu do szkół osób, które mogłyby służyć pomocą w procesie wychowawczym zgodnie z przekonaniemii części rodziców – naruszyła w stopniu istotnym powyższe zasady. Rada Gminy nie miała również prawa ingerowania w programy nauczania.

Dodatkowo należałoby zaznaczyć, że Wójt Gminy Lipinki nie potrafił wskazać, kto w rzeczywistości był faktycznym autorem projektu, przyznając na rozprawie, że część członków rady komisji korzystała z jakiś wzorców. Niewątpliwie tekst uchwały jest praktycznie identyczny z tekstami uchwał przyjmowanych przez organy gmin, powiatów czy też sejmików wojewódzkich, co sugeruje, że radni Gminy Lipinki nie byli pierwotnymi i samodzielnymi autorami przyjętej uchwały (przykładowo identyczny tekst został przyjęty przez Radę Powiatu w Świdniku 26 marca 2019 r. – najprawdopodobniej była to chronologicznie pierwsza tego typu uchwała).

Niezależnie od powyższych uwag, Sąd zauważa, że zarzuty skargi dotyczą nie tylko wykroczenia przez Radę Gminy poza zakres kompetencji, ale przede wszystkim dyskryminującego charakteru podjętej uchwały.

W ocenie Sądu należałoby więc powtórzyć za Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Kielcach, który rozstrzygając wyrokiem z 11 września 2021 r., II SA/Ke 382/20 skargę na analogiczną uchwałę Gminy Osiek stwierdził, że: zaskarżona uchwała ingeruje w sposób bezprawny w prawa i wolności jednostek, ogranicza prawa rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniemii, prawa do nauki oraz prawa do nauczania, a także posiada charakter dyskryminujący, poprzez:

a) wykluczenie ze wspólnoty samorządowej oznaczonej ogólnie grupy osób określonej jako LGBT, a ściśle „ideologia LGBT” oraz

b) naruszenie godności, prawa do życia prywatnego i wolności wypowiedzi, ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową.

Zasady równego traktowania i zakaz dyskryminacji zostały określone w art. 32 Konstytucji RP. Zgodnie z powołanym przepisem wszyscy są wobec prawa równi

i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne (ust. 1). Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny (ust. 2).

Z uwagi na szerokie odwoływanie się przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach do dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w ww. wyroku, zdaniem Sądu, nie ma potrzeby dla jasności wyводу, powtarzać ponownie całości tych argumentów. Istotne jest jedynie powtórzenie, że termin LGBT odnosi się do ludzi, a nie do ideologii. Za takim stanowiskiem, jak podkreśla się w analogicznych sprawach, przemawia brak zdefiniowania pojęcia „ideologia LGBT” w zaskarżonych uchwałach (WSA w Kielcach powołał również analogiczne stanowiska wyrażone w wyrokach: 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). W ocenie Sądu słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w powołanym wyroku, że skrót LGBT odnosi się do osób o określonej preferencji seksualnej i identyfikacji płciowej. Poprzedzenie więc tego skrótu słowem „ideologia” oznaczałoby, że wszystkie te osoby mają jedną, wspólną ideologię, czyli system uporządkowanych poglądów, idei, pojęć. Nie ma podstaw do tego, by takie założenie przyjąć, tak jak nie ma podstaw do przyjęcia, że istnieje jedna ideologia właściwa wszystkim osobom heteroseksualnym. To natomiast, co jest dla wspólne dla osób z grona LGBT, to nieheteronormatywne życie seksualne. Zaskarżona uchwała w istocie nie zdefiniowała na czym miałyby polegać „ideologia” od której miałyby być „wolna” Gmina Lipinki. Sposób redakcji zaskarżonej uchwały w praktyce więc wykluczył ze wspólnoty samorządowej osoby LGBT.

W tym kontekście Sąd podkreśla, że skoro nieheteronormatywna orientacja seksualna nie jest prawem zabroniona, a co więcej nie ma podstaw, aby przyjmować, że lesbijki, geje, osoby biseksualne czy też transpłciowe nie występują wśród mieszkańców gminy, to wykluczanie ich ze wspólnoty samorządowej jest przejawem dyskryminacji. Co więcej, należałoby zdaniem Sądu podkreślić, że 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.

W ocenie Sądu nie jest więc zrozumiałe, dlaczego uchwała wyklucza inicjatywę pomocy (zasadniczo oferującą pomoc psychologiczną dla uczniów o nieheteronormatywnych skłonnościach) skoro nawet powołana wyżej podstawa programowa dostrzega konieczność przekazywania wiedzy i akceptacji (podkr. Sądu) własnej płciowości wśród uczniów szkoły podstawowej.

Kolejny zapis zaskarżonej uchwały (pkt 3) 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. Symptomatyczne, że pełnomocnik uczestnika Ordo Iuris

zastrzegał na rozprawie możliwość zatrudniania nauczycieli o nieheteronormatywnej orientacji „pod warunkiem, że nie będzie dopuszczać się wczesnej seksualizacji uczniów”. Właściwie nie wiadomo co zdaniem uczestnika Ordo Iuris miało oznaczać określenie „seksualizacja” – jeżeli miałyby to dotyczyć przekazywania informacji, wiedzy o różnych typach orientacji seksualnej, to takie zastrzeżenie stoi w jawnej sprzeczności z obowiązkami nauczania i przekazywania wiedzy o życiu seksualnym człowieka zgodnie z przytoczonymi wyżej podstawami programowymi nauczania. Sąd jeszcze raz podkreśla, że żaden akt prawny nie tworzy hierarchii orientacji seksualnej; nie zabrania utrzymywać dobrowolnych stosunków seksualnych pomiędzy dorosłymi osobami.

Rację miał przy tym pełnomocnik uczestnika Stowarzyszenie im. Prof. Zbigniewa Hołdy zarzucając, że podjęta uchwała prezentowała wartości antykatolickie. Nie wnikając głęboko w rozważania teologiczne, Sąd jedynie chciałby przypomnieć za biblijnym tekstem, że Św. Paweł w Liście do Galatów (Gal. 3:28) poprzez słowa: „Nie ma już Żyda ani poganina, nie ma już niewolnika ani człowieka wolnego, nie ma już mężczyzny ani kobiety, wszyscy bowiem jesteście kimś jednym w Chrystusie Jezusie” (za Biblią Tysiąclecia, wyd. 5) nawoływał do traktowania wszystkich, pomimo indywidualnych różnic, jako członków jednej wspólnoty chrześcijańskiej. W ocenie Sądu, jedną z podstawowych wartości religii chrześcijańskiej, w tym religii katolickiej, jest więc szacunek do drugiego człowieka, nawet jeśli człowiek ten nie postępuje zgodnie z nakazami religijnymi, czy wartościami akceptowanymi przez wiernych.

Członkowie organów stanowiących samorządu terytorialnego powinni więc zdaniem Sądu, uwzględniać dobro wszystkich członków wspólnoty, niezależnie od ich przekonań religijnych, poglądów, płci czy orientacji seksualnej – tak jak w ewangelicznej przypowieści (Łk 7,3-5) o setniku z Kafarnaum, gdzie starszyzna żydowska wstawiła się przed Jezusem za setnikiem, mimo że setnik był poganinem, a zdaniem komentatora: „Wydali dobre świadectwo, bo musiał on dbać o powierzonych sobie ludzi, mimo różnic religijnych, społecznych, mentalnych” (por. <https://zyjacewangelia.pl/blog/2016/05/28/9-niedziela-zwykla-wiernosc-i-szacunek/>).

Powyższe uwagi Sądu służą jedynie wykazaniu, że przedstawiciele organu samorządu terytorialnego, powołując się na swoje (i większości mieszkańców gminy) przekonania religijne, w rzeczywistości postępują wbrew nakazom religii – doprowadzając do uchwalenia aktu, który dyskryminuje część członków wspólnoty samorządowej. Jednocześnie Sąd chciałby podkreślić, że zadaniem władz publicznych jest tworzenie warunków umożliwiających działanie i funkcjonowanie w społeczeństwie wszystkich członków wspólnoty. W doktrynie podkreśla się, że prawodawcom lokalnym pozostawiono możliwość ważenia wartości, ale nie upoważnia to jednak do dowolności. Granicą dla takich aksjologicznych wyborów jest zawsze zgodność z prawem, a więc nienaruszenie wartości ustrojowych i ustawowych oraz poszanowanie wprowadzonej przez ustawodawcę ich hierarchii, o ile taka hierarchię sama ustawa wprowadza (por. D. Dąbek, *Zakres aksjologicznej samodzielności samorządowego prawa miejscowego* [w:] *Aksjologia Prawa Administracyjnego tom I*, pod red. J. Zimmermanna, Warszawa 2017, s.489). Jak już Sąd orzekający w niniejszej sprawie zaznaczał, wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne art. 32 ust. 1 Konstytucji). Wprawdzie w Konstytucji brak jest literalnego zakazu dyskryminacji ze względu na orientację seksualną, ale też zgodnie z art. 32 ust. 2 Konstytucji nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Ponadto żaden przepis nie zakazuje utrzymywania stosunków seksualnych pomiędzy osobami tej samej płci i nie pozbawia osób o nieheteronormatywnej orientacji godności. Zgodnie zaś z podstawową zasadą konstytucyjną, 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 (art. 30 Konstytucji).

W ocenie Sądu dostrzeżone naruszenia prawa miały charakter istotny. Jak bowiem wielokrotnie sądy administracyjne wskazywały powołując się na poglądy doktryny do istotnych wad, prowadzących do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym, zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Sprzeczność z prawem uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego zachodzi w sytuacji, gdy doszło

do jej wydania z naruszeniem przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także z naruszeniem przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny*, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, s. 101-102).

Podkreślić należy, że przy badaniu zgodności z prawem aktów samorządu terytorialnego nie jest istotna nazwa (uchwała, rezolucja) i intencje jakimi kierują się radni, ale treść aktu i jego skutki – to te elementy rozstrzygają o zgodności lub niezgodności z prawem zaskarżonego aktu.

Wobec istotnego naruszenia art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 30, 32 i 48 Konstytucji RP, zasadne jest stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.

Sąd nie uwzględnił przy tym wniosku RPO o wystąpienie do TSUE z pytaniem prejudycjalnym, ponieważ uznał, że uzyskanie takiej odpowiedzi nie będzie niezbędne dla rozstrzygnięcia sprawy, jest dostatecznie wiele podstaw w świetle prawa krajowego do stwierdzenia nieważności uchwały.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność
Specjalista
Małgorzata Kruszec