

dr hab. Dawid Sześciło
Kierownik Zakładu Nauki Administracji
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Warszawski

Opinia w sprawie dopuszczalności zaskarżenia przez Rzecznika Praw Obywatelskich uchwał rad niektórych jednostek samorządu terytorialnego w sprawie „powstrzymywania ideologii LGBT”

I. Przedmiot opinii i konkluzje

Przedmiot opinii

Zasadniczym celem opinii jest ocena legalności uchwał podejmowanych przez organów stanowiące niektórych jednostek samorządu terytorialnego w sprawie „powstrzymywania ideologii LGBT”. Analiza skoncentrowana jest na naturze prawnej tych aktów oraz ich skutków prawnych w kontekście legitymacji Rzecznika Praw Obywatelskich do wnoszenia skarg do sądów administracyjnych zapisanej w art. 8 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Opinia nie stanowi szczegółowej analizy każdej uchwały podjętej w omawianej sprawie przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Z uwagi na ich zbliżoną treść, większość przedstawionej argumentacji znajdzie zastosowanie do każdej z rzeczonych uchwał.

Konkluzje

1. Pomimo przyjęcia w niektórych z analizowanych aktów odmiennej tytulatury, każdy z nich stanowi uchwałę organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. O zakwalifikowaniu aktu jako uchwały nie przesądza bowiem jego nazwa, ale forma podjęcia. Każda aktywność organu stanowiącego jako organu kolegialnego przyjmuje formę uchwały.
2. Każdy akt organu władzy publicznej, jakim jest organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, musi być podejmowany na podstawie i w granicach prawa. W pierwszej kolejności, musi się mieścić w

zakresie działania danej jednostki samorządu terytorialnego. Nie może także wkraczać w sferę kompetencji organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego.

3. Jeżeli akt ma charakter władczy, podstawą prawną do jej podjęcia może być jedynie szczegółowa norma kompetencyjna zawarta w ustawie, określająca wyraźnie organ właściwy do podjęcia działania, formę działania oraz dopuszczalne rozstrzygnięcie danej sprawy. W przypadku aktów o charakterze niewładczym, konieczne jest wykazanie, że dany akt mieści się w zakresie działania danej jednostki samorządu, dany organ jest upoważniony do podjęcia aktu, a także akt ten pozostaje w zgodzie z przepisami prawa powszechnie obowiązującego.

4. Analizowane uchwały *in gremio* nie spełniają wskazanych kryteriów legalności z następujących względów:

- wykraczają poza zakres zadań własnych poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Stanowią bowiem próbę pozaustawowego wykreowania nowego zadania publicznego w postaci tzw. „powstrzymania ideologii LGBT”;
- ingerują władczo w zakres kompetencji innych organów publicznych, w tym organów wykonawczych samorządu oraz organów administracji rządowej, zwłaszcza w zakresie kształtowania treści i form nauczania w szkołach publicznych;
- zawierają sformułowania godzące w wolności i prawa jednostki, zwłaszcza konstytucyjny zakaz dyskryminacji (art. 32 Konstytucji RP);
- poprzez użycie sformułowań niejasnych i niejednoznacznych naruszają zasady prawidłowej legislacji, które stanowią składowy element konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego.

W odniesieniu do uchwał rad powiatu należy również zwrócić uwagę na brak wykazania szczegółowej podstawy ustawowej do podjęcia działania przez organy stanowiące. W przypadku rad powiatu, podstawa taka musi wynikać wprost z ustawy, ponieważ rada nie korzysta z domniemania kompetencji do działania we wszystkich sprawach powiatowych niezastreżonych dla innych organów.

5. Skala naruszeń wydaje się najpoważniejsza w odniesieniu do uchwał podejmowanych przez rady powiatów, np. Rady Powiatu Tarnowskiego, Jarosławskiego czy Świdnickiego. Zwracam również szczególną uwagę na uchwałę Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego ze względu na użycie tam sformułowań o najbardziej oczywistej, dyskryminacyjnej wymowie (omówiono to niżej w treści opinii).

6. Legitymacja skargowa Rzecznika Praw Obywatelskich nie budzi wątpliwości z uwagi na przedstawione wyżej oddziaływanie analizowanych uchwał na sferę wolności i praw jednostki.

II. Analiza

Zasady oceny legalności uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego

Analizowane akty podjęte przez organy stanowiące niektórych jednostek samorządu terytorialnego nie są wprost określane przez te jednostki mianem uchwał. Znane mi uchwały tytułowane są jako stanowiska, a przyjęta numeracja (np. stanowisko 1/2019 Rady Powiatu Świdnickiego) wskazuje, że organ podejmujący badane akty odróżnia je od podejmowanych w innych sprawach uchwał. Takie rozróżnienie nie znajduje jednak oparcia w przepisach ustawowych określających formy działania organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Jak bowiem podkreślił NSA: „(...) każda działalność rady gminy (miasta), jako organu kolegialnego przyjmuje formę uchwały (w znaczeniu formalnym), bez względu na jej nazwę”¹. Użyte w ustawach samorządowych określenie „uchwała” dotyczy „każdego aktu podjętego przez organ kolegialny gminy w drodze głosowania”², co – jak podkreśla NSA – powoduje, że „każda uchwała (...) niezależnie od jej treści i charakteru jest nieważna, jeżeli jest sprzeczna z prawem, o ile nie naruszenie to nie jest istotne.”³ Ustawy samorządowe nie przewidują innej formy działania organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Nawet jeśli statut danej jednostki samorządu terytorialnego przewiduje podejmowanie przez organ stanowiący aktów innego typu niż uchwała, nie ma to znaczenia z punktu widzenia oceny ich legalności.

Nie zmienia to faktu, że uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego mogą się od siebie istotnie różnić pod względem natury i skutków prawnych, a co za tym idzie, także wymogów i kryteriów oceny ich legalności. W pierwszej kolejności należy wyróżnić uchwały o charakterze aktów prawa miejscowego, którym Konstytucja RP przyznaje walor aktów prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organu, który akt wydał. Do cech wyróżniających akty prawa miejscowego – obok ich normatywnej natury – należy ich wtórny charakter, tj. mogą one być stanowione wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Nie oznacza to zarazem, że akty prawa miejscowego muszą mieć charakter ściśle wykonawczy względem ustawy⁴. Adresatem aktów prawa

¹ Wyrok NSA z dnia 1 lutego 2017 r., I OSK 2779/16.

² Wyrok NSA z 25 kwietnia 2017 r., I OSK 117/17.

³ Tamże.

⁴ E. Mreńca, P. B. Zientarski, *Kompetencja prawotwórcza organów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie współkształtowania powszechnie obowiązującego prawa*, w: H. Izdebski, E. Mreńca, P. B. Zientarski (red.), *Akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2018, s. 12.

miejscowego są zasadniczo podmioty zewnętrzne, co odróżnia je od aktów prawa wewnętrznie obowiązujących, które są adresowane do podmiotów podporządkowanych organowi wydającemu akt⁵.

Uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego można też klasyfikować jako działania o charakterze władczym albo niewładczym, zewnętrznym lub wewnętrznym. Akty prawa miejscowego, wedle tych klasyfikacji, należy określić jako akty o charakterze władczym zewnętrznym, ponieważ rozstrzygają one jednostronnie o prawach i obowiązkach podmiotach znajdujących się poza aparatem administracyjnym podlegającym organowi wydającemu akt. Charakter władczy mogą jednak mieć także akty o charakterze wewnętrznym, tj. kreujące obowiązek podejmowania lub powstrzymywania się od określonych działań przez inne organy i podmioty publiczne, w szczególności organizacyjnie czy służbowo podporządkowane organowi wydającemu akt. Mogą to być akty nakazujące określony sposób działania czy zawierające wytyczne w sprawie np. interpretacji przepisów prawa przez te organy. Również te akty należy kwalifikować jako władcze, choć nie są one skierowane do adresatów prywatnych⁶.

Akty o charakterze władczym wywołują najdalej idące skutki prawne, co przekłada się na najbardziej rygorystyczną ocenę tych aktów pod kątem kryterium legalności. O ile wszystkie działania organów jednostek samorządu terytorialnego związane są konstytucyjną zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji RP), to w przypadku aktów władczych, formułuje ona najdalej idące wymagania. Zasada legalizmu nie jest bowiem regułą jednowymiarową, określającą jednolity wzorzec związania organów władzy samorządowej prawem, bez względu na rodzaj i charakter podejmowanych działań. Zasada ta ma charakter gwarancyjny, tj. ubezpiecza wszelkie podmioty, zwłaszcza prywatne, przed nadużyciem władzy ze strony organów publicznych.

Zasada legalizmu w kontekście działań władczych oznacza w szczególności zakaz domniemywania kompetencji prawotwórczych, tj. „dyrektywę interpretacji przepisów kompetencyjnych w sposób ścisły i z odrzuceniem w odniesieniu do organów władzy publicznej zasady: co nie jest zakazane, jest dozwolone”⁷. Wedle Trybunału Konstytucyjnego, przejawem naruszenia powyższej dyrektywy będzie „podjęcie decyzji władczej z przekroczeniem kompetencji określonych w konstytucji i ustawach”⁸. Do podjęcia działań o charakterze władczym nie wystarczy zwłaszcza ogólna norma kompetencyjna, np. określająca zakres działania gminy (art. 6 w związku z art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Jak to szczegółowo

⁵ I. Zachariasz, *Akty prawa miejscowego stanowiące przez organy jednostek samorządu terytorialnego – wybrane zagadnienia teoretyczne*, w: H. Izdebski, E. Mreńca, P. B. Zientarski (red.), op. cit., s. 55.

⁶ Tak NSA w wyroku z dnia 1 lutego 2017 r., I OSK 2779/16.

⁷ Wyrok TK z dnia 27 maja 2002 r., sygn. akt K 20/01.

⁸ Wyrok TK z dnia 25 maja 1998 r., sygn. akt U 19/97.

ujęła I. Skrzydło-Niżnik: „Normy o zakresie działania nie mogą stanowić podstawy prawnej do wkraczania administracji publicznej w sferę praw i obowiązków człowieka. W tym celu organ musi wskazać normy, z których wynika jego kompetencja oraz właściwość. Z zasady tzw. przepisy kompetencyjne zawarte są w ustawach szczególnych, materialnoprawnych prawa administracyjnego, regulujących określoną sferę stosunków społecznych⁹”. Pogląd ten znalazł również ugruntowanie w orzecznictwie NSA, gdzie podkreśla się, że „(...) pojęcie kompetencji odróżnia się od pojęcia zadań, czy zakresu działania organu administracji publicznej. Z określenia zadań nie wynika automatycznie upoważnienie (kompetencja) do podejmowania określonych czynności lub aktów. Również samo określenie zakresu działania organu nie może stanowić podstawy do działań władczych organu administracji. Działanie organu administracji publicznej musi mieć bowiem konkretną podstawę prawną (normę kompetencyjną, określającą formy prawne, jakimi może się posługiwać organ administracji). Norma kompetencyjna, upoważniająca organ do podejmowania rozstrzygnięcia powinna co najmniej określać czynność organu, która jest przedmiotem kompetencji¹⁰”.

Zasadniczo odmienna jest interpretacja konstytucyjnej zasady legalizmu w odniesieniu do niewładczych aktów organów jednostek samorządu terytorialnego. W ich przypadku wystarczającą podstawę do działania będzie stanowiła – jak to określają M. Bitner i M. Kulesza – „ogólna norma kompetencyjna¹¹”. Taką normą są zwłaszcza normy o charakterze zadaniowym, czyli jednostronnie zobowiązujące normy określające zadania organów publicznych¹². W przypadku organów jednostek samorządu terytorialnego, podstawowe mają w tym kontekście następujące przepisy:

- art. 6 i art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którymi „Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów”. Ponadto, „zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy” i obejmuje w szczególności sprawy wyliczone w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym;
- art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, stosownie do którego „powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym” wyliczone w sposób wyczerpujący w art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym; oraz

⁹ I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządowego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007, s. 424

¹⁰ Uchwała 7 sędziów NSA z dnia 29 marca 2006 r., II GPS 1/06.

¹¹ M. Bitner, M. Kulesza, *Zasada legalizmu a zdolność kontraktowa jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 6, s. 12

¹² Zob. np. J. Filipek, *Rola prawa w działalności administracyjnej państwa*, Warszawa-Kraków 1974, s. 39-40; J. Boć, *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Wrocław 1985, s. 110.

- art. 2 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa, który stanowi, że „do zakresu działania samorządu województwa należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, niezastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej.“

Normy zadaniowe zawarte w przywołanych przepisach wyznaczają granice działania jednostek samorządu terytorialnego, zarówno w formach władczych, jak i niewładczych. Różnica polega jednak na tym, że działania władcze muszą się nie tylko mieścić w zakresie działania wyznaczonym tymi normami, ale muszą mieć ścisłą i wyraźną podstawę w postaci szczegółowej normy kompetencyjnej zawartej w ustawie. W przypadku działania o charakterze niewładczym, wystarczające je wykazanie, że mieści się ono w zakresie działania danej jednostki samorządowej oraz pozostaje w zgodzie z przepisami prawa powszechnie obowiązującego. Ponadto, również przy podejmowaniu działań o charakterze niewładczym, konieczne jest zapewnienie, że organ, który je podejmuje, jest upoważniony do działania w imieniu danej jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku samorządu gminnego, taką podstawę dla działań organu stanowiącego (rady gminy) znajdziemy w art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stosownie do którego: „Do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej”. W przypadku samorządu powiatowego oraz samorządu województwa, kompetencje właściwych organów stanowiących są ujęte w węższy sposób. Obok spraw wyliczonych w ustawach regulujących działalność samorządu powiatowego i samorządu województwa, rada powiatu i sejmik województwa może podejmować uchwały jedynie w sprawach zastrzeżonych do kompetencji rady i sejmiku innymi ustawami oraz – w przypadku sejmiku – także statutem województwa.

Podsumowując, akty organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (rad gmin, rad powiatów, sejmików województw) – zarówno o charakterze władczym, jak i niewładczym – mają charakter uchwał, niezależnie od ewentualnie przyjętej odmiennej tytulatury. Jako takie podlegają rygorom konstytucyjnej zasady legalizmu, która wymaga, aby wszelkie działania organów władzy publicznej legitymowały się odpowiednią podstawą prawną oraz mieściły się w granicach prawa. Zasada legalizmu winna być interpretowana w sposób najbardziej rygorystyczny wobec aktów o charakterze władczym, podejmowanym zarówno wobec podmiotów zewnętrznych (prywatnych), jak i podmiotów publicznych pozostających w relacji podległości czy kontroli z organem wydającym akt. W takich przypadkach konieczne jest wskazanie szczegółowej normy kompetencyjnej, kreującej ścisłą i wyraźną podstawę prawną do działania organów stanowiącego danego samorządu. Jedynie w przypadku działań o charakterze niewładczym, wystarczającą podstawę stanowią normy zadaniowe i określające zakres działania każdej z jednostek samorządu terytorialnego.

Analiza podstaw prawnych uchwał w sprawie „powstrzymywania ideologii LGBT”

Według informacji przekazanej przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, na dzień powstania niniejszej opinii, uchwały o treści jak w tytule opinii, zostały przyjęte przez 22 organy jednostek samorządu terytorialnego, w tym sejmiki czterech województw, rady jedenastu powiatów i siedmiu gmin. Analiza treści udostępnionych mi uchwał pod kątem ich charakteru prawnego prowadzi do następujących wniosków:

1. Większość uchwał zawiera treści o charakterze władczym skierowane do organów wykonawczych jednostki samorządu terytorialnego oraz jednostek organizacyjnych samorządu, zwłaszcza szkół i innych placówek oświatowych prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego. Przykładowo, w niektórych uchwałach (vide: uchwała Rady Gminy Zakrzówek, uchwała Rady Gminy Wilkołaz, uchwała Rady Miejskiej w Urzędowie, uchwała Rady Powiatu Tarnowskiego, uchwała Rady Powiatu Leskiego, uchwała Rady Powiatowego Świdnickiego, uchwała Sejmiku Województwa Lubelskiego) znajduje się sformułowanie o braku zgody na wprowadzenie do szkół tzw. latarników (wyznaczeni przedstawiciele kadry pedagogicznej, którzy interweniują w sprawie uczniów dyskryminowanych ze względu na orientację seksualną) czy osób i organizacji prowadzących edukację seksualną w myśl standardów Światowej Organizacji Zdrowia. Takie sformułowania należy odczytywać jednoznacznie jako wytyczne pod adresem organów wykonawczych danej jednostki samorządu oraz kierowników placówek oświatowych prowadzonych przez te jednostki. Stanowią one próbę bezpośredniego wpłynięcia na sposób działania tych placówek, treści nauczania oraz organizację pracy w tych placówkach.

Równie jednoznaczłą władczą wymowę ma następujący passus z uchwały Rady Powiatu Białostockiego: „Poprzez system edukacji seksualnej nie można narzucać postaw sprzecznych z wartościami wspólnot religijnych. Szkoła publiczna powinna być od tego wolna”. Przywołany dokument wyraża również sprzeciw wobec Karty LGBT, a także wydatkowaniu pieniędzy na tego typu cele, co również należy odczytywać jako jednoznaczny dyrektywę działania adresowaną zwłaszcza do organu wykonawczego, ale także kierowników placówek oświatowych, a nawet kadry pedagogicznej tych placówek. Wskazuje się tam jednoznacznie, że szkoła powinna realizować kształcenie zgodne z wartościami bliżej nieokreślonych wspólnot religijnych.

Należy podkreślić, że **żadna z analizowanych uchwał nie wskazuje jakiegokolwiek podstawy prawnej do formułowania tego rodzaju dyrektyw o jednoznacznie władczym charakterze, skierowanych do organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego oraz podległego im aparatu**

administracyjnego. Braku przywołania podstawy prawnej nie należy traktować jako niedopatrzenie, ponieważ analiza obowiązujących przepisów nie daje żadnej możliwości jej zidentyfikowania. W szczególności, przepisy ustawy Prawo oświatowe, podobnie jak wcześniej obowiązującej ustawy o systemie oświaty, nie przyznają organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego kompetencji do kształtowania podstawy programowej nauczania czy wpływania w inny sposób na treści i sposób prowadzenia nauczania w placówkach oświatowych prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego. Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego posiadają pewne kompetencje w odniesieniu do organizacji i finansowania systemu oświaty na swoim obszarze. Przykładowo, mogą zdecydować o przekazaniu szkoły do prowadzenia osobie fizycznej lub osobie prawnej (art. 9 ust. 1 ustawy Prawo oświatowe), powołaniu rady oświatowej (art. 78 ust. 1 ustawy Prawo oświatowe), a także kompetencje w zakresie kształtowania sieci szkół. Interpretacja tych przepisów nie daje jednak żadnych podstaw, aby rozciągnąć zakres dopuszczalnej ingerencji organu stanowiącego na sposób prowadzenia nauczania i procesu wychowawczego. Formułowane w tym zakresie przez organ stanowiące wytyczne czy dyrektywy należy zatem potraktować jako przekroczenie kompetencji zastrzeżonych dla ich organów publicznych, w tym ministra właściwego do spraw edukacji, w którego zakresie kompetencji mieści się ustalanie podstawy programowej na różnych poziomach kształcenia. Jest to również ingerencja w sferę zastrzeżoną dla organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, do którego należy wykonywanie zadań samorządu jako organu prowadzącego szkoły publiczne, czy wreszcie ingerencje w kompetencje organów tych placówek.

Uznanie analizowanych uchwał za akty o charakterze władczym znajduje oparcie również w orzecznictwie NSA, zwłaszcza w przywołanym na wstępie wyroku z 1 lutego 2017 r.¹³ oraz wyroku z 27 września 2017 r.¹⁴, gdzie przedmiotem badania była uchwały Rady Miejskiej w Łodzi oraz Rady M. St. Warszawy w sprawie stosowania się władz Miasta Stołecznego Warszawy do nieopublikowanych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. W uchwałach tych rady deklarowały stosowanie się do tych wyroków oraz zwracały się do prezydentów miast o stosowanie tych wyroków w działaniach tych organów oraz działaniach podległych im samorządowych jednostek organizacyjnych.

W wyroku dotyczącym uchwały warszawskiej NSA stwierdził, że: „że Stanowisko nr [...] Rady m.st. Warszawy z dnia [...] kwietnia 2016 r. mimo swojego tytułu, nie jest jedynie aktem niewładczym wyrażającym stanowisko w sprawie. Nie zawiera ono intencji lub zapatrywania Rady w ramach

¹³ | OSK 2779/16.

¹⁴ | OSK 1066/17.

powierzonego jej zakresu kompetencji. Odnosi się ono do przyszłych, nieskonkretyzowanych działań Rady oraz gminnych jednostek organizacyjnych zarówno jej podporządkowanych, jak i niepodporządkowanych, a także organów wykonawczych. Jednocześnie treść tego Stanowiska nakazuje Radzie i innym podmiotom określony sposób działania. Wynika to z użytych w treści sformułowań ("stosować się będzie", "zwraca się, aby stosowane były"). Zakwestionowana przez Wojewodę uchwała ma zatem niewątpliwie charakter zobowiązujący, w ogólnie określonych sprawach, które będą dopiero w przyszłości rozpatrywane przez różne jednostki gminy. Stanowi ona wytyczne stosowania prawa, a więc akt o charakterze władczym. Nie zmienia tego nazwa "Stanowisko" ani tym bardziej brak powołania podstawy prawnej. O charakterze danego aktu świadczy bowiem treść, a nie jego nazwa czy powołana podstawa prawna"¹⁵.

Wytyczne formułowane w uchwałach „w sprawie powstrzymywania ideologii LGBT” są nawet bardziej szczegółowe i konkretne wytyczne dotyczące zwłaszcza realizacji zadań oświatowych samorządu. Co więcej, wytyczne te kierowane są nie tylko do organu wykonawczego i aparatu podległego samorządowi (w szczególności do kierowników samorządowych placówek oświatowych), ale również do podmiotów prywatnych wykonujących zadania oświatowe. Żądania, wytyczne i instrukcje dotyczące zwłaszcza powoływania „latarników” czy prowadzenia edukacji seksualnej są bowiem adresowane do szkół w ogólności, a nie wyłącznie do szkół prowadzonych przez samorząd. Władcze oddziaływanie tych aktów jest zatem nawet szersze niż w przypadku uchwał dotyczących stosowania nieopublikowanych wyroków TK.

2. Nieco odmienny charakter mają następujące sformułowania:

- zawarte w uchwale Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego: „Nie zgadzamy się, aby w oparciu o źle pojętą polityczną poprawność działacze wywodzący się ze środowisk LGBT żądali praw do kształtowania podstaw programowych w edukacji naszych dzieci oraz ingerowali w przysługujące tylko i wyłącznie rodzicom prawa do wychowywania dzieci zgodnie z wyznawanymi przez nich wartościami”;
- zawarte w uchwale Sejmiku Województwa Podkarpackiego: „Szanując przyrodzoną i niezbywalną godność każdego człowieka, protestujemy wobec nachalnego propagowania inicjatyw i treści przez ruchy LGBT i wzywamy o wycofanie ich z politycznego dyskursu”.

W obu przypadkach władcza intencja uchwałodawców wykracza poza próbę kształtowania działań organu wykonawczego oraz jednostek organizacyjnych wchodzących w skład samorządowego aparatu

¹⁵ Wyrok NSA z dnia 27 września 2017 r., I OSK 1066/17.

administracyjnego. Przywołane sformułowanie stanowią próbę ingerencji w wolności prawa jednostek (podmiotów prywatnych) poprzez odebranie czy co najmniej nawoływanie do odebrania im wolności wypowiedzi oraz prawa do uczestnictwa w życiu publicznym, w tym prawa do wyrażania opinii w takich sprawach jak np. podstawa programowa nauczania szkolnego. Nie zmienia oceny tych sformułowań okoliczność, że organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego nie dysponują konkretnymi instrumentami prawnymi służącymi wprowadzeniu ograniczeń tych wolności i praw konstytucyjnych. Potencjalna nieskuteczność przywołanych uchwał w zakresie osiągnięcia wyrażonego w nich celu nie zwalnia od oceny tych uchwał, zwłaszcza z punktu widzenia konstytucyjnych reguł ograniczania wolności i praw jednostek. Takie ograniczenia mogą być wprowadzane wyłącznie mocą ustawy, w celu ochrony wartości wymienionych w Konstytucji i zachowaniem zasady proporcjonalności tych ograniczeń. Żadnego z tych kryteriów analizowane uchwały nie spełniają, co nakazuje je ocenić jako naruszające prawo i to w sposób rażący, biorąc pod uwagę brak jakiegokolwiek podstawy prawnej przywołanej w analizowanych dokumentach.

Okolicznością łagodzącą ten zarzut nie może być posłużenie się w uchwałach sformułowaniami, które nie mają charakter wyraźnych zakazów czy też *explicite* sformułowanych ograniczeń wolności i praw. Chodzi zwłaszcza o nadanie tym elementom uchwał form takich jak „Nie zgadzamy się, aby...” czy „protestujemy wobec...”. W sytuacji, gdy tego typu określenia są umieszczane w aktach organów władzy publicznej, nie sposób ich deklorować wyłącznie jako wyrażenie „stanu ducha” przedstawicieli tych organów czy też zajęcie stanowiska lub wyrażenie opinii. Treść tych sformułowań wskazuje bowiem na konkretną wolę odebrania określonym osobom czy grupom osób przysługujących im z mocy najwyższego prawa Rzeczypospolitej wolności i praw. Nie sposób takich wypowiedzi organów władzy publicznej bagatelizować, a tym bardziej traktować jako swoistą formę publicystyki. Nie jest bowiem rolą organów samorządu terytorialnego prowadzenie działalności o charakterze publicystycznym. Wszelkie akty podejmowane przez te organy mają pośredni lub bezpośredni wpływ na obywateli i muszą być oceniane z należytą powagą.

3. Należy podkreślić, że konkluzja o braku podstaw prawnych do podjęcia analizowanych uchwał zachowuje moc nawet jeśli uznać, że przynajmniej niektóre z nich nie zawierają elementów władczych i są w całości aktami o charakterze niewładczym – programowym czy intencyjnym. Należy bowiem pamiętać, że również działania o charakterze niewładczym organów jednostek samorządu terytorialnego muszą się mieścić w zakresie ich działania wyznaczonym normami zadaniowymi oraz pozostawać w zgodzie z przepisami prawa powszechnie obowiązującego.

W tym aspekcie analizy wymaga orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach aktów organów samorządowych wyrażających stanowiska, opinie czy postulaty w różnych sprawach publicznych. W praktyce funkcjonowania organów stanowiących samorządów na przestrzeni ostatnich kilku lat wyróżniają się zwłaszcza uchwały dotyczące stosowania nieopublikowanych wyroków Trybunału Konstytucyjnego, sprzeciwu wobec planowanych zmian w prawie samorządowych oraz uchwały dotyczące przyjęcia tzw. Karty Samorządności¹⁶. Należy podkreślić, że orzecznictwo NSA w tych sprawach nie jest jednolite i podąża w dwóch rozbieżnych kierunkach. Pierwszy można scharakteryzować jako uznanie, że organy samorządu mogą wyrażać opinię w sprawach publicznych, zwłaszcza w sprawie planowanych zmian legislacyjnych czy ochrony swojej samodzielności, bez wskazywania podstawy prawnej, tj. w ramach swojej ustrojowej odrębności względem władzy centralnej. Drugi kierunek jest znacznie bardziej restrykcyjny i wskazuje, że również do podjęcia tego rodzaju uchwał wymagana jest podstawa prawna w postaci co najmniej normy zadaniowej.

Pierwszy kierunek reprezentują zwłaszcza wyroki z 25 maja 2017 r.¹⁷, 18 kwietnia 2018 r.¹⁸, z 2 października 2018 r.¹⁹. Punktem wyjścia jest stwierdzenie, że organy jednostek samorządu terytorialnego reprezentują mieszkańców jako członków i członkinie wspólnoty samorządowej danej gminy, powiatu czy województwa. Jak zauważył NSA²⁰, organy te korzystają w pewnym zakresie z przysługującej wszystkim mieszkańcom danej wspólnoty samorządowej konstytucyjnej wolności do wyrażania swoich poglądów. Według Sądu, samorząd „(...) poza wykonywaniem zadań publicznych w granicach i na podstawie przepisów prawa nie jest pozbawiony uczestniczenia w życiu publicznym w formach pozaprawnych wypowiedzi, apele. Zajmowanie stanowiska w sprawach publicznych nie wymaga podstawy prawnej, nie rodzi bowiem po stronie organów właściwych obowiązku ich rozpoznania, a tym bardziej rozstrzygnięcia uwzględniającego”²¹. Deklaracje, apele czy stanowiska mają w tym świetle charakter niewładczych aktów podejmowanych w ramach działalności społeczno-organizatorskiej, dla których nie jest wymagane wyraźne upoważnienie ustawowe²². Ich umocowania NSA doszukał się w kilkusetletniej tradycji prawa do petycji²³.

¹⁶ Tekst Karty dostępny na: <http://www.miasta.pl/aktualnosci/karta-samorzadnosci>.

¹⁷ Wyrok NSA z dnia 25 maja 2017 r., I OSK 297/17.

¹⁸ Wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2018 r., I OSK 552/18.

¹⁹ Wyrok NSA z dnia 2 października 2018 r., II OSK 1804/18.

²⁰ Wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2018 r., I OSK 552/18.

²¹ Wyrok NSA z dnia 2 października 2018 r., II OSK 1804/18.

²² Wyrok NSA z dnia 25 maja 2017 r., I OSK 297/17.

²³ Tamże.

Zarazem jednak, jak podkreślił Sąd: „Oczywiście, wolność wypowiedzi nie ma charakteru absolutnego. Nie może ona uzasadniać propagowania treści, które są zakazane przez prawo, np. pozostawać w sprzeczności z art. 13 Konstytucji ustanawiającym zakaz istnienia partii politycznych i innych organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszyzmu i komunizmu, a także tych, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa. Niepodobna uznać również uprawnień gmin do głoszenia zapatrywań niedających się pogodzić z prawem, takich jak nawoływanie do nieprzestrzegania przepisów prawa powszechnie obowiązującego wbrew wynikającej z art. 7 Konstytucji zasadzie działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa.²⁴”

To stwierdzenie wyraźnie wskazuje na dualną naturę organów jednostek samorządu terytorialnego. Z jednej strony, stanowią one reprezentację wspólnoty samorządowej, a z drugiej są organami władzy publicznej. Uznając więc swoiście rozumianą wolność wyrażania swoich poglądów przez członków wspólnoty samorządowej za pośrednictwem organów jednostek samorządu terytorialnego, NSA dostrzegł jednocześnie, że ograniczenia te wolności w stosunku do organów samorządu idą znacznie dalej niż w stosunku do indywidualnie korzystających z tej wolności członków i członków danej wspólnoty samorządowej. Ujmując to bardziej lapidarnie, organowi wolno powiedzieć mniej niż mieszkańcowi. Granicą tej swobody wypowiedzi organu jest nie tylko zasada legalizmu, ale także inne wartości konstytucyjne, które wskazują obowiązki czy ograniczenia wobec organów władzy publicznej.

Dla drugiego – znacznie bardziej restrykcyjnego - kierunku reprezentatywny jest wyrok z 3 października 2018 r., gdzie NSA zajmował się oceną uchwał rady jednej z gmin w przedmiocie wyrażenia sprzeciwu wobec zapowiadanych zmian prawa samorządowego w Polsce. Sąd w swoim rozumowaniu wyszedł od stwierdzenia, że „(...) to ustawy kreują i definiują sprawy publiczne przekazywane jednostkom poszczególnych szczebli samorządu do wykonywania. Dopuszczenie organów jednostek samorządu terytorialnego do tworzenia nowych zadań publicznych do realizacji oznaczałoby przyznanie im autonomii w zakresie zastrzeżonym dla materii ustawowej (władzy ustawodawczej). Skoro to ustawy ustanawiają zadania publiczne, to nie jest zgodne z zasadą decentralizacji jako podstawy ustrojowej samorządu przyznanie organom samorządu prawa do podejmowania uchwał, które samoistnie wykreują nowe zadania publiczne.” Takie założenie, zdaniem NSA, prowadzi do wniosku, że: „Żadna ustawa regulująca zadania przyznawane przez ustawodawcę samorządowi w tym zakresie nie zawiera uprawnień do

²⁴ Wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2018 r., I OSK 552/18.

podejmowania uchwał w sprawach sprzeciwu wobec zapowiadanych zmian prawa samorządowego w Polsce.²⁵ Podobne stanowisko wyraził NSA również w wyroku z 17 grudnia 2018 r.²⁶, gdzie podkreślił, że ani art. 6, ani art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie stanowią podstawy do swobodnego tworzenia zadań publicznych przez samorząd gminny. Nie ulega wątpliwości, że taka konkluzja obowiązuje tym bardziej w odniesieniu do samorządu powiatowego czy samorządu województwa.

W tym podejściu Sądu znajduje odzwierciedlenie dominującego również w doktrynie postrzegania samorządu jako formy pionowego podziału władzy wykonawczej, z wyraźnym podkreśleniem monopolu władzy centralnej na kształtowanie zakresu aktywności samorządu. Podobnie to ujął P. Dobosz, podkreślając, że: „Normy prawne stwarzają wyraźne podstawy do podejmowania przez gminę działań w sposób samodzielny, jednakże tylko w zakresie i w granicach przez nie wyznaczonych. Samorząd terytorialny nie wywodzi bytu prawnego ze swej woli, ale z woli ustawodawcy ustrojowego, który wyposaża go w zdolność do realizacji zadań publicznoprawnych o wyraźnie określonym zakresie. Samorząd terytorialny istnieje tylko dlatego, że taka jest wola państwa zapisana w treści norm konstytucyjnych i ustawowych”²⁷.

Rozbieżność stanowisk NSA wyrażanych w przywołanych wyrokach nie ma znaczenia dla oceny uchwał „w sprawie powstrzymywania ideologii LGBT”. Są to bowiem uchwały o zasadniczo odmiennym celu i treści niż analizowane wyżej uchwały w sprawie sprzeciwu wobec zmian w prawie samorządowym, stosowania wyroków TK czy ochrony samodzielności samorządu. Trafnie NSA dopatrył się ich źródła w prawie do petycji oraz w prawie wspólnot samorządowych do zabierania głosu w kwestii poczynań władzy centralnej mających wpływ na ustrój samorządu i jego samodzielność. Są to wypowiedzi dotyczące postępowania władzy centralnej wobec samorządu czy też zamierzeń tej władzy. Mieszczą się w formule dialogu między samorządem i władzą centralną. Nie mają wpływu, choćby pośredniego, na sferę wolności i praw jednostki, sposób działania organu wykonawczego oraz aparatu administracyjnego samorządu, a także sposób wykonywania zadań publicznych przez samorząd.

Tymczasem, uchwały „w sprawie powstrzymywania ideologii LGBT” nie stanowią wypowiedzi skierowanych do władzy centralnej na temat jej poczynań w sprawach ustroju i samodzielności samorządu. Nie wyrażają poglądu na temat planowanych czy zrealizowanych zmian legislacyjnych. Nie

²⁵ Wyrok NSA z dnia 3 października 2018 r., II OSK 2223/18.

²⁶ II OSK 2685/18

²⁷P. Dobosz, *Uwagi do art. 6 ustawy o samorządzie gminnym*; [w:] P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym (wydanie 2)*, Warszawa 2006, s. 99.

stanowią swoistej petycji do władzy centralnej. Dotyczą natomiast sposobu realizacji zadań własnych samorządu zwłaszcza w sferze edukacji, zawierają wytyczne i wskazania pod adresem organu wykonawczego i aparatu administracyjnego samorządu oraz dotyczą sfery wolności i praw jednostek. Nie sposób więc traktować ich jako realizujących szczególnie pojmowane samorządowe prawo do petycji czy wręcz realizację swoistej samorządowej wolności wypowiedzi. To akty o znacznie istotniejszym ciężarze prawnym, odmiennym charakterze i celu, nawet jeśli przyjąć, że nie stanowią one aktów władczych.

Możemy ten odmienny charakter omówić na przykładzie uchwały Rady Powiatu Tarnowskiego. Uchwała ta zawiera wyraźną deklarację braku zgody rady na wyznaczanie w szkołach (wszystkich, nie tylko publicznych – dodajmy) „latarników” oraz intencję zakazania wstępu do szkół osób prowadzących edukację seksualną zgodnie ze standardami WHO. Uchwała zawiera również deklarację zamiaru ochrony „nauczycieli i przedsiębiorców przed narzucaniem im nieprofesjonalnych kryteriów działania, np. w pracy wychowawczej, przy doborze pracowników czy kontrahentów”. Ponadto, w podtytule uchwały znajdujemy sformułowanie „Powiat Tarnowski wolny od ideologii LGBT”.

W uchwale nie znajdujemy jakiegokolwiek opinii czy stanowiska organu samorządu skierowanego do władzy centralnej i dotyczącej planowanych lub zrealizowanych działań tej władzy wobec samorządu. Znajdujemy natomiast wyraźne i kategoryczne wytyczne i żądania skierowane zwłaszcza do organu wykonawczego samorządu, aparatu administracyjnego samorządu (w szczególności szkół), a nawet podmiotów prywatnych, tj. podmiotów prowadzących szkoły, do których również skierowane są żądania dotyczące formy i treści nauczania. Rada sformułowała zatem konkretne instrukcje i wytyczne dotyczące sposobu realizacji zadania własnego samorządu. Nie mają one charakteru kierunkowego, ale stanowią zestaw skonkretyzowanych żądań i wskazań. Nie stanowią także apelu czy postulatu ze względu na kategoryczną wymowę.

Jeszcze istotniejszym czynnikiem różnicującym uchwały „w sprawie powstrzymywania ideologii LGBT” od uchwał, które były przedmiotem przywoływanych rozstrzygnięć NSA, jest ich oddziaływanie na sferę wolności i praw jednostki. Podkreślmy, że uchwały w sprawie sprzeciwu wobec zmian w prawie samorządowym, stosowania wyroków TK czy ochrony samodzielności samorządu, nie zawierają sformułowań, które choćby pośrednio dotyczyły wolności i praw jednostki. Koncentrują się na relacjach wspólnoty samorządowej z władzą centralną. Tymczasem, uchwały „w sprawie powstrzymywania ideologii LGBT” stanowią emanację polityki organów samorządowych wobec określonej grupy mieszkańców. Przyjmując nawet najbardziej ekstensywną interpretację „swobody wypowiedzi” organów

samorządowych, trzeba więc takie wypowiedzi ocenić z punktu widzenia zgodności z prawem, w tym konstytucyjnymi i ustawowymi gwarancjami wolności i praw jednostki.

W przypadku analizowanych uchwał szczególne znaczenie będzie miał art. 32 Konstytucji RP obligujący władze publiczne do równego traktowania wszystkich i statuujący zakaz dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Pomimo trudności w zdekodowaniu wyrazistej treści analizowanych uchwał ze względu na użyte w nich sformułowania (mowa o tym niżej), wyrażam obawę, że wyartykułowane tam poglądy organów stanowiących wybranych jednostek samorządu terytorialnego noszą znamiona dyskryminacji, zwłaszcza ze względu na orientację seksualną. W niektórych przypadkach zarzut ten wydaje się szczególnie uzasadniony. Przykładowo, w uchwale Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego czytamy: „My, radni Województwa Świętokrzyskiego wyrażamy swoją głęboką dezaprobatę i zdecydowany sprzeciw wobec prowadzonych przez liberalne środowiska polityczne i społeczne prób promocji ideologii opartej na afirmacji LGBT (...)”. **Afirmacja LGBT rozumiana zgodnie ze słownikową definicją jako akceptacja czegoś czy zgoda na coś jest konstytucyjnym obowiązkiem władzy publicznej wynikającym z przywołanego przepisu Konstytucji. Brak akceptacji czy zgody na obecność osób LGBT we wspólnocie państwowej czy samorządowej jest jaskrawym przejawem dyskryminacji tych osób.**

Nie sposób również pominąć, że zarówno Konstytucja (art. 16), jak i przepisy otwierające ustawy regulujące ustrój każdej jednostki samorządu terytorialnego definiują jednostki samorządu terytorialnego jako wspólnoty mieszkańców terytorium każdej jednostki. Podkreślenie natury samorządu jako wspólnoty wszystkich mieszkańców danego obszaru nakazuje szczególne wyczulenie na wszelkie próby wyrugowania z tej wspólnoty, czy to poprzez działania władcze czy akty pozbawione takiej mocy, jakichkolwiek grup czy indywidualnych mieszkańców. Tymczasem, w analizowanych uchwałach akcentowany jest wątek ochrony wspólnoty samorządowej przed tzw. „ideologią LGBT” czy wręcz uczynienia danej jednostki samorządu terytorialnego wolną od rzeczonyj „ideologii LGBT” (vide: uchwała Rady Powiatu Tarnowskiego). To sformułowania, które nie tylko mogą wśród mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego, będących osobami LGBT, wzbudzać subiektywne poczucie wykluczenia z tej wspólnoty. To także wyrażenia i zwroty, które obiektywnie znamionują takie intencje po stronie organów stanowiących samorządów.

5. Istotnym wątkiem sprawy na gruncie prawa samorządowego jest ocena, na ile ewentualna kompetencja do wyrażania w sposób niewładczy i niewiążący poglądów i opinii przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego zależy od typu jednostki. Należy bowiem zwrócić uwagę, że zakres

kompetencji organów stanowiących na poszczególnych poziomach samorządu terytorialnego został przez ustawodawcę sformułowany w sposób odmienny:

- do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej (art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). To domniemanie kompetencji na rzecz rady kreuje silny mandat tego organu do działania w sprawach, które nie zostały zastrzeżone zwłaszcza do kompetencji organu wykonawczego (wójta, burmistrza, prezydenta miasta).

- do właściwości sejmiku województwa (art. 18 ustawy o samorządzie województwa) należą sprawy, które zostały zastrzeżone do kompetencji tego organu w ustawie o samorządzie województwa, innych ustaw oraz w statucie województwa. Jest to więc formuła węższa niż w przypadku rady gminy, ale jednocześnie pozwalająca na rozszerzenie kompetencji sejmiku mocą statutu danego województwa.

- do właściwości rady powiatu (art. 12 ustawy o samorządzie powiatowym) należą wyłącznie kwestie, które na mocy ustawy o samorządzie powiatowym oraz innych ustaw zostały zastrzeżone do kompetencji tego organu. Jest to zatem najwęższa formuła kompetencji uchwalodawczych organu stanowiącego.

Z analizy tej można wyprowadzić wniosek, że jedynie rada gminy może podejmować akty o charakterze niewładczym bez wskazania wyraźnej ustawowej podstawy do działania, o ile oczywiście dany akt mieści się w zakresie zadań własnych tej jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku sejmiku województwa podstawa musi się znajdować przynajmniej na poziomie statutu województwa. W przypadku rady powiatu niezbędna jest wyraźna podstawa ustawowa. **W odniesieniu do analizowanych uchwał oznacza to, że niezależnie od tego, iż wykroczały one poza zakres zadań poszczególnych samorządów, to zwłaszcza w przypadku rad powiatów organ podejmujący uchwał wykroczył poza swoje kompetencje, nie wskazując ustawowej podstawy prawnej do podjęcia działania przez ten organ.**

6.

7. Przedmiotem odrębnej oceny musi być także warstwa językowa i znaczeniowa analizowanych uchwał. Na organach władzy publicznej ciąży obowiązek posługiwania się w swoich aktach wyrażeniami i zwrotami o jasnym i czytelnym znaczeniu. Oficjalne wypowiedzi organów władzy publicznej powinny jednoznacznie wyrażać wolę tych organów, nie pozostawiając pola do wątpliwości interpretacyjnych. Te reguły prawidłowej legislacji były wielokrotnie wskazywane przez Trybunał Konstytucyjny jako komponent

konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP)²⁸. Nie sposób ograniczać zasięg tej zasady wyłącznie do aktów prawa powszechnie obowiązującego, ale należy ją widzieć jako regułę ogólną dotyczącą każdego typu aktów organów władzy publicznej.

Każda z analizowanych uchwał obarczona jest w tym kontekście poważnymi wadami. Pojawiają się w nich sformułowania, których dokładnego znaczenia nie sposób ustalić, np.:

- „promocja ideologii tak zwanych ruchów LGBT” (uchwała Sejmiku Województwa Podkarpackiego, uchwała Sejmiku Województwa Lubelskiego);
- „wczesna seksualizacja polskich dzieci” (uchwała Rady Gminy Wilkołaz);
- „homopropaganda”; „ideologia LGBT” (uchwała Rady Powiatu Tarnowskiego);

Zwłaszcza pojęcia „ideologii LGBT” czy „homopropagandy”, poza dyskryminacyjnym czy wręcz obraźliwym wydzwiękiem, nie niosą za sobą jasno zdefiniowanej treści. Ideologia, wedle słownikowej definicji, to „system poglądów, idei, pojęć jednostki lub grupy ludzi”²⁹. Trudno mówić o orientacji seksualnej jako ideologii. Osoby LGBT mogą być zwolennikami różnych, również całkowicie sprzecznych ze sobą ideologii lub doktryn politycznych, społecznych czy filozoficznych. Orientacja seksualna nie stanowi sama w sobie jakiegokolwiek ideologii. Również starania osób LGBT o uznanie i wzmocnienie ochrony ich wolności i praw trudno określać mianem ideologii. Przeciwnie, wyrazem określonej ideologii jest raczej kontestowanie tych praw czy kwestionowanie obowiązku poszanowania przez władze publiczne godności osób LGBT. Podobnie, trudno zidentyfikować, co kryje się pod pojęciem „homopropagandy”, które zdaje się sugerować – bez przytaczania jakichkolwiek wiarygodnych dowodów – że zmiana orientacji seksualnej możliwa jest na skutek jakiegoś rodzaju oddziaływania propagandowego.

Użycie pojęć o znaczeniu bliżej nieokreślonym i niezdefiniowanym, a być może także pustym, nie może jednak prowadzić do ich ignorowania czy bagatelizowania. Są one formułowane w oficjalnych aktach organów władzy publicznej, na których ciąży szczególna odpowiedzialność za słowo i szczególny obowiązek formułowania wypowiedzi w sposób precyzyjny i niepozostawiający wątpliwości interpretacyjnych. Przekaz tych aktów musi być jasny, jednoznaczny oraz wolny od pojęć, które nie posiadają znaczenia, które da się ustalić w oparciu o wiarygodne źródła.

²⁸ Por. np. wyrok TK z 21 lutego 2006 r., K 1/05; wyrok z 11 grudnia 2009 r., Kp 8/09; wyrok TK z 9 lutego 2010 r., P 58/08.

²⁹ *Słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 2017.

8. W odniesieniu do legitymacji Rzecznika Praw Obywatelskich do zaskarżenia analizowanych uchwał, nie dostrzegam istotnych przeszkód. Legitymacja ta wynika z przepisów art. 8 i art. 50 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Jak podkreślił NSA³⁰, wobec Rzecznika nie mają zastosowania zwłaszcza ograniczenia legitymacji skargowej wynikające z art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz analogiczne przepisy ustawy powiatowej i wojewódzkiej. Wystarczające będzie zatem wykazanie, że zaskarżenie analizowanych aktów jest konieczne z uwagi na ochronę praw człowieka i obywatela (art. 8 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). Argumentacja dotycząca oddziaływania rzeczonych aktów na sferę wolności i praw jednostki została przedstawiona we wcześniejszych częściach tej opinii, jednak należy zwrócić uwagę zwłaszcza na aspekt związany z potencjalnie dyskryminacyjnym oddziaływaniem analizowanych uchwał. Jak wynika z art. 1 ust. 2 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, kwestie realizacji zasady równego traktowania przez władze publiczne mieszczą się w ogólnym mandacie RPO do działania na rzecz wolności i praw człowieka i obywatela.

³⁰ Postanowienie NSA z dnia 10 grudnia 2010 r., I OSK 1333/10.