



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 30-07-2020 r.

Adam Bodnar

XI.505.32.2019.MA

**Naczelny Sąd Administracyjny
w Warszawie**

za pośrednictwem

**Wojewódzkiego Sądu
Administracyjnego w Krakowie**
adres elektronicznej skrzynki
podawczej:
/wsakrakow/SkrytkaESP

skarżący kasacyjnie

Rzecznik Praw Obywatelskich
adres elektronicznej skrzynki
podawczej: /RPO/SkrytkaESP

organ

Rada Gminy Lipinki

uczestnicy postępowania

Kampania Przeciw Homofobii

**Fundacja Instytut na Rzecz
Kultury Prawnej Ordo Iuris**

dot. sygn. akt III SA/KR 105/20

**SKARGA KASACYJNA
Rzecznika Praw Obywatelskich**

Działając na podstawie art. 173 § 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, z późn. zm.; dalej jako: „p.p.s.a.”) zaskarżam w całości postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 23 czerwca 2020 r. w sprawie III SA/Kr 105/2020 ze

skargi Rzecznika Praw Obywatelskich na uchwałę nr V/52/2019 Rady Gminy Lipinki z dnia 12 kwietnia 2019 r. w sprawie podjęcia deklaracji – „Gmina Lipinki wolna od ideologii LGBT” (doręczone w dniu 2 lipca 2020 r.).

Zaskarżonemu orzeczeniu zarzucam:

Naruszenie przepisów postępowania, tj.:

- **art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a. w zw. z art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. i art. 3 § 1 p.p.s.a.** poprzez ich błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie mające istotny wpływ na wynik sprawy i w konsekwencji odrzucenie skargi ze względu na błędne przyjęcie, że zaskarżona uchwała nie dotyczy spraw z zakresu administracji publicznej, a przez to nie należy do właściwości sądu administracyjnego i nie może być przedmiotem kontroli sądowoadministracyjnej;

- **art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a w związku z art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym** (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 t.j., dalej jako: „u.s.g.”) **i art. 8 § 1 p.p.s.a.** poprzez ich błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie mające istotny wpływ na wynik sprawy, a w konsekwencji odrzucenie skargi w oparciu o błędne założenie, że skoro w ocenie Sądu uchwała nie została podjęta w sprawie z zakresu administracji publicznej nie mogło dojść do naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia wnoszącego skargę, podczas gdy kwestia ta nie ma wpływu na legitymację skargową Rzecznika Praw Obywatelskich, której podstawą jest wyłącznie konieczność ochrony praw i wolności człowieka i obywatela i który nie ma w związku z tym obowiązku wykazania naruszenia interesu prawnego jednostki bądź interesu społecznego.

W związku z powyższym, na podstawie art. 185 p.p.s.a.

wnoszę o

uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

UZASADNIENIE

Stan faktyczny

1. **12 kwietnia 2019 r. Rada Gminy Lipinki przyjęła uchwałę nr V/52/2019 w sprawie podjęcia deklaracji – *Gmina Lipinki wolna od ideologii LGBT*.** Uchwała została opublikowana w Biuletynie Informacji Publicznej. Jako podstawę prawną uchwały wskazano w jej treści art. 18 ust. 1 u.s.g. W celu uzasadnienia przyjęcia uchwały powołano się w jej wstępie na *wojnę ideologiczną* i *rewolucję kulturową*, które według Rady Gminy Lipinki wymagają obrony jej wspólnoty samorządowej i uczynienia jej wolnej od *ideologii LGBT*. W dalszej części uchwały wyrażono deklarację działań mających na celu realizację powyższego założenia, obejmujących swoim zakresem przede wszystkim obszar zadań edukacyjno-wychowawczych szkół i innych placówek oświatowych, a także ochronę nauczycieli i przedsiębiorców przed poprawnością polityczną i *homopropagandą*. Sformułowano także stanowisko o wierności Gminy Lipinki wobec tradycji narodowej i państwowej, wartości chrześcijańskich oraz wielowiekowej kultury. Organ nadzoru, tj. Wojewoda Małopolski, nie podjął rozstrzygnięcia o nieważności uchwały ze względu na jej sprzeczność z prawem, w trybie przewidzianym w art. 91 ust. 1 u.s.g.
2. 9 grudnia 2020 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie skargę na ww. uchwałę Rady Gminy Lipinki. Wnosząc o stwierdzenie jej nieważności, zarzucił jej:
 - **naruszenie art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 6 ust. 1 i art. 18 ust. 1 u.s.g.** 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 zw. 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 zw. z art. 1 u.s.g.**, poprzez dyskryminację ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową, polegającą na wykluczeniu ze wspólnoty samorządowej mieszkańców gminy identyfikujących się jako lesbijki, geje, osoby biseksualne i transpłciowe (w skrócie „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. 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, z późn. zm.; dalej jako: „Europejska Konwencja Praw Człowieka” lub „EKPCz”), 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.

3. Ponadto pismem procesowym z 15 czerwca 2020 r. Rzecznik Praw Obywatelskich uzupełnił powyższe zarzuty podnosząc, że uchwała narusza także **art. 21 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej** (Dz. Urz. UE z 2016 r., C 202, s. 1, dalej jako: „TFUE”), 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** (Dz. Urz. UE z 2016 r., C 202, dalej jako „KPP” lub „Karta”), poprzez naruszenie prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, wolności wypowiedzi oraz zakazu dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową.
4. W odpowiedzi na skargę z 10 stycznia 2020 r. **organ wniósł o odrzucenie skargi, ewentualnie z ostrożności procesowej o oddalenie skargi w całości**. W ocenie organu zaskarżona uchwała nie może być przedmiotem kontroli sądownoadministracyjnej, ponieważ nie stanowi aktu z zakresu administracji publicznej, a jedynie niewładczą deklarację o charakterze programowym i intencyjnym.
5. Postanowieniami odpowiednio z 2 marca 2020 r. i 10 kwietnia 2020 r. WSA w Krakowie dopuścił Fundację Instytut na Rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris z siedzibą w Warszawie oraz Kampanię Przeciw Homofobii do udziału w postępowaniu w charakterze uczestników.
6. **23 marca 2020 r., po rozpoznaniu sprawy na posiedzeniu niejawnym, WSA w Krakowie postanowił odrzucić skargę na podstawie art. 58 § 1 pkt 1 i pkt 5a p.p.s.a.**

W ocenie sądu zaskarżona uchwała Rady Gminy Lipinki nie dotyczy sprawy z zakresu administracji publicznej, gdyż nie stanowi realizacji zadania publicznego przypisanego temu organowi samorządu terytorialnego w drodze ustawy, nie nakłada obowiązku, nie stwierdza uprawnień lub obowiązku, jak też nie tworzy i nie znosi istniejącego stosunku prawnego. Stanowisko Rady Gminy Lipinki zaprezentowane w uchwale ma w ocenie WSA w Krakowie charakter deklaracji ideowej, zgodnej z poglądami większości radnych, a taka dopóty nie może być przedmiotem kontroli sądownoadministracyjnej, dopóki nie dotyczy prezentowania ideologii, która jest zakazana przez prawo i nie ingeruje swoją treścią w sferę publicznoprawną kierując do innych podmiotów nakazującego postępowania lub dopóki nie nakłada na obywateli obowiązków, nie nadaje uprawnień czy też w jakikolwiek inny sposób nie kształtuje ich sytuacji prawnej. Takich cech, w ocenie WSA, nie można przypisać zaskarżonej uchwale, a co za tym idzie jej badanie nie należy do właściwości sądu, w związku z czym WSA w Krakowie skargę odrzucił.

7. 18 grudnia 2019 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję *Dyskryminacja i mowa nienawiści kierowana przeciwko osobom LGBTI w sferze publicznej, w tym „strefy wolne od LGBTI”* (nr druku P9_TA-PROV(2019)0101), w której wprost potępił przyjmowanie przez polskie samorzady uchwał o przeciwdziałaniu *ideologii LGBT*, wskazując na ich dyskryminujący charakter oraz ich skutek w postaci ograniczenia swobody przemieszczania się, gwarantowanej wszystkim obywatelom UE (pkt. P Rezolucji). **Parlament Europejski wezwał Polskę, aby zgodnie ze swoim prawem krajowym** oraz zobowiązaniami wynikającymi z prawa UE i prawa międzynarodowego zdecydowanie potępiła dyskryminację osób LGBT, w tym gdy ma ona miejsce z inicjatywy samorządów lokalnych, a także aby **unieważniła uchwały samorządów skierowane przeciwko ideologii LGBT** (pkt. 24 Rezolucji). Jednocześnie **wezwał Komisję Europejską do** monitorowania wykorzystania przez Polskę wszystkich unijnych źródeł finansowania, które nie mogą być w żadnym wypadku wykorzystywane do celów dyskryminacyjnych, a także do **podjęcia konkretnych środków w celu wyeliminowania wyraźnych i bezpośrednich naruszeń przepisów antydyskryminacyjnych**, dokonanych przez samorzady lokalne przyjmujące przepisy wymierzone w prawa osób LGBTI (pkt 16 Rezolucji). Realizując to zobowiązanie, dnia 27 maja 2020 r. Dyrektor Generalny dyrekcji ds. zatrudnienia, spraw społecznych i włączenia społecznego oraz Dyrektor Generalny dyrekcji ds. polityki regionalnej i miejskiej Komisji Europejskiej zwrócili się do Marszałków Województw: świętokrzyskiego, małopolskiego, łódzkiego, lubelskiego i podkarpackiego, na których obszarze organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego przyjęły uchwały dyskryminujące osoby LGBT, oraz do Ministra ds. Funduszy i Polityki Regionalnej, jako do podmiotów odpowiedzialnych za zarządzanie wdrażaniem Funduszy

Europejskich, o wyjaśnienia, czy fundusze te są i będą wydatkowane w Polsce zgodnie z zasadą niedyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową (list o nr ref. Ares (2020) 2747043-27/05/2020).

Stan prawny

Uzasadnienie zarzutu naruszenia art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a. w związku z art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. i art. 3 § 1 p.p.s.a.

8. WSA w Krakowie oparł postanowienie o odrzuceniu skargi na założeniu, że zaskarżona uchwała nie dotyczy spraw z zakresu administracji publicznej, a tym samym nie może być przedmiotem kontroli sądu administracyjnego. Z takim stanowiskiem WSA nie sposób się zgodzić.
9. W pierwszej kolejności należy wskazać na ugruntowane, a nie uwzględnione przez WSA w Krakowie orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sądu Najwyższego oraz Trybunału Konstytucyjnego, z którego wynika, że **pojęcie spraw z zakresu administracji publicznej powinno być rozumiane szeroko**. NSA wielokrotnie podkreślał, że przez sprawy z zakresu administracji publicznej należy rozumieć *wszelkie akty, czynności, działania i sprawy załatwiane przez organy administracji, które nie mają charakteru cywilnoprawnego* (zob. uchwała 7 sędziów NSA z dnia 1 czerwca 1998 r., OPS 3/98). Sprawy z zakresu administracji publicznej obejmują więc wszystkie działania jednostki samorządu terytorialnego, z wyłączeniem tych, które rodzą bezpośrednio skutki cywilnoprawne (zob. postanowienie NSA z 11 października 2011 r., sygn. akt II GSK 1226/10). Trybunał Konstytucyjny stwierdzał natomiast, że akty prawne podejmowane przez organy samorządu terytorialnego mogą być kwalifikowane jako działania z zakresu wykonywania administracji publicznej nawet jeśli zmierzają do wywołania w przyszłości określonych skutków cywilnoprawnych, jeżeli działaniom tym nadawana jest forma charakterystyczna dla aktów administracyjnych (zob. uchwała TK z dnia 14 września 1994 r., sygn. akt W 10/94).
10. Wskazane rozgraniczenie działań gminy na te, które rodzą skutki cywilnoprawne oraz te, które dotyczą spraw z zakresu administracji publicznej jest przy tym podziałem zupełnym. Przyjęcie stanowiska odmiennego prowadzi bowiem do **niedopuszczalnej sytuacji, w której pewna kategoria spraw zostaje wyłączona spod jakiegokolwiek kontroli sądowej** – sądów powszechnych lub administracyjnych. Taki wniosek stoi natomiast w sprzeczności z przepisami Konstytucji, zwłaszcza art. 184 (sądowa kontrola administracji), art. 175 (struktura władzy sądowniczej) i art. 45 ust. 1 (prawo do sądu). W demokratycznym państwie prawnym, w którym organy administracji, w tym

samorządowej, są zobowiązane działać na podstawie i w granicach prawa, a rolą sądów administracyjnych jest orzekanie o zgodności tych działań z ustawami, wyłączenie spod kontroli sądu administracyjnego aktu rady gminy, który nie podlega kontroli sądów powszechnych jako działanie ze sfery cywilnoprawnej, nie znajduje uzasadnienia.

11. Wynika to z faktu, że **gminy jako jednostki samorządu terytorialnego powołane zostały wyłącznie w celu realizacji zadań publicznych** (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 września 1997 r., sygn. akt III RN 41/97). W sensie normatywnym całokształt spraw zaliczonych do zakresu działania gminy ma na celu realizację zadań publicznych i z tej przyczyny sprawy te należą do zakresu administracji publicznej. Również NSA, wskazując na właściwą wykładnię pojęcia *sprawy z zakresu administracji publicznej* odwoływał się do unormowań Konstytucji RP dotyczących prawa do sądu i sądowej kontroli administracji (zob. wyrok 7 sędziów NSA z dnia 17 maja 1999 r., OSA 1/99). **Skarga na uchwałę podjętą przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej stanowić ma bowiem jedną z form gwarancji prawnych realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego i zasady praworządności.**
12. Oceniając czy zaskarżona uchwała mieści się w zakresie właściwości rzeczowej sądownictwa administracyjnego WSA w Krakowie w ogóle nie uwzględnił powyższych kwestii generalnych dotyczących tego zagadnienia. Jako kryterium oceny przyjął natomiast **enumerację pozytywną cech, które powinien posiadać akt, aby mógł zostać uznany za podjęty w sprawie z zakresu administracji publicznej**, przedstawioną przez NSA w uchwale z 26 czerwca 2014 r. (sygn. akt I OPS 14/13). Zgodnie z tym stanowiskiem, akt o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a: *1) ma na celu realizację zadań publicznych przypisanych organom jednostek samorządu terytorialnego w drodze ustawy; 2) nakłada obowiązek, stwierdza uprawnienie lub obowiązek bądź tworzy lub znosi istniejący stosunek prawny; 3) ma charakter indywidualny bądź generalny; 4) nie jest aktem prawa miejscowego.*
13. W ocenie WSA w Krakowie zaskarżona uchwała Rady Gminy Lipinki nie spełnia żadnego z wyżej wymienionych warunków poza tym, że nie jest aktem prawa miejscowego, co samo w sobie nie może powodować objęcia jej merytoryczną kontrolą sądu administracyjnego. W ocenie Sądu zaskarżona uchwała nie dotyczy sprawy z zakresu administracji publicznej, gdyż nie stanowi realizacji zadania publicznego przypisanego temu organowi samorządu terytorialnego w drodze ustawy, nie nakłada obowiązku, nie stwierdza uprawnienia lub obowiązku, jak też nie tworzy i nie znosi istniejącego stosunku prawnego. W szczególności podjęcie deklaracji *Gmina Lipinki*

wolna od ideologii LGBT nie należy, w ocenie WSA w Krakowie, do kategorii spraw, o których mowa w art. 18 u.s.g.

14. Odnosząc się do powyższego należy więc wskazać, że zgodnie z art. 18 ust. 1 u.s.g. do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej i to ten przepis Rada Gminy Lipinki wskazała jako podstawę prawną zaskarżonej uchwały. Na marginesie jedynie zaznaczając, że w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich nie jest to wystarczająca podstawa prawna do podjęcia przez radę gminy uchwały o takiej treści, a pogląd ten znalazł wyraz w jednym z zarzutów skargi do WSA w Krakowie, na potrzeby niniejszej skargi kasacyjnej należy zauważyć, że **sam organ stoi na stanowisku, że uchwała została podjęta w sprawie należącej do jego właściwości administracyjnej**, wynikającej z ustawy o samorządzie gminnym.
15. W art. 7 ust. 1 u.s.g. wskazano, że **zadania własne gminy obejmują m.in. edukację publiczną i wspieranie rodziny**. W zaskarżonej uchwale podniesiono natomiast, że Rada Gminy Lipinki nie zgodzi się na *sprzeczne z prawem instalowanie funkcjonariuszy politycznej poprawności w szkołach (tzw. latarników)* oraz zobowiązuje się do **ochrony uczniów i zrobienia wszystkiego, aby do szkół nie miały wstępu osoby zainteresowane wczesną seksualizacją polskich dzieci w myśl tzw. standardów Światowej Organizacji Zdrowia (WHO)**. Podniesiono także, że *Gmina Lipinki będzie wolna od „ideologii LGBT” m.in. dla dobra rodziny* oraz w celu **ochrony niewinności dzieci oraz autorytetu rodziny i szkoły**. Tak wyrażone deklaracje działań dotyczą wprost spraw z zakresu edukacji publicznej oraz kształtowania polityki rodzinnej, które to sprawy stanowią tym samym zadania publiczne przypisane gminie w drodze ustawy.
16. Jednocześnie, niezależnie od tego, że w przywołanym powyżej zakresie zaskarżona uchwała dotyczy obszaru zadań własnych gminy, Rada Gminy Lipinki przekroczyła ustawowe granice kompetencji w obszarze realizacji tych zadań. Sformułowała bowiem **władcze zalecenia dla organu wykonawczego gminy oraz podległych gminie jednostek organizacyjnych**, zwłaszcza dyrektorów szkół i innych placówek oświatowych, bez wskazania wymaganej do tego szczególnej normy kompetencyjnej, ingerując jednocześnie w zakres zadań innych podmiotów. Przywołane powyżej fragmenty uchwały dotyczące obszaru edukacji władczo zobowiązują dyrektorów szkół do podjęcia (lub niepodejmowania) określonego działania w obszarze organizacji ich pracy, w tym kształtowania treści i formy nauczania lub współpracy z podmiotami zewnętrznymi. Warto zauważyć, że na mocy art. 86 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2020 r. poz. 910, dalej jako: „u.p.o.”), dyrektor szkoły lub placówki oświatowej ma prawo (po uzyskaniu pozytywnej opinii rady szkoły lub placówki i rady rodziców) podjąć współpracę z organizacją zewnętrzną, której celem

statutowym jest działalność wychowawcza albo rozszerzanie i wzbogacanie form działalności dydaktycznej, wychowawczej, opiekuńczej i innowacyjnej szkoły lub placówki. W świetle powyższego przepisu, wyrażone w zaskarżonej uchwale zobowiązania i zakazy, odnoszące się do osób prowadzących edukację seksualną zgodną ze standardami WHO, stanowią **bezpośrednią dyspozycję dla dyrektorów szkół** do powstrzymania się od takiej współpracy. Również zakaz *instalowania funkcjonariuszy politycznej poprawności w szkołach, tzw. latarników* (jeśli właściwą jest taka interpretacja tego sformułowania, w myśl której dotyczy ono przedstawicieli kadry pedagogicznej, wyznaczonych do interweniowania w przypadkach dyskryminacji lub przemocy ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową), **ingeruje władczo w zadania dyrektorów szkół i placówek** wskazane w art. 68 ust. 1 u.p.o. – w tym do kierowania działalnością szkoły lub placówki, sprawowania opieki nad uczniami oraz zapewnienia im bezpieczeństwa i warunków do harmonijnego rozwoju.

17. W świetle powyższego należy więc stwierdzić, że zaskarżona uchwała **posiada kolejną z cech przypisywanych w orzecznictwie NSA aktom z zakresu administracji publicznej, tj. nakłada obowiązki** i wyznacza dyrektywy działania dla innych organów gminy i podległych jej jednostek organizacyjnych. Uchwała może być bowiem 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 (zob. wyrok NSA z dnia 1 lutego 2017 r., sygn. akt I OSK 2779/16). Ponadto, jak wynika z orzecznictwa NSA, dyspozycje te nie muszą być wyrażone szczegółowo i konkretnie. **Zobowiązujący wyraz uchwały może wynikać ze spraw wyrażonych w jej treści ogólnie**, które będą dopiero w przyszłości rozpatrywane przez jednostki gminy (zob. wyroki NSA z dnia 27 września 2017 r., sygn. akt I OSK 1066/17 i z dnia 1 lutego 2017 r., sygn. akt I OSK 2779/16).
18. Warto przy tym podkreślić, że rozpatrując skargi Rzecznika Praw Obywatelskich na uchwały rad gmin tożsame z przedmiotową uchwałą Rady Gminy Lipinki, **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach** (wyrok z dnia 14 lipca 2020 r. sygn. akt III SA/Gl 15/20, nieprawoocny) **oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie** (wydział zamiejscowy w Radomiu; wyrok z dnia 15 lipca 2020 r., sygn. akt VIII SA/Wa 42/20, nieprawomocny) **unieważniły zaskarżone uchwały** i uwzględniły wszystkie zarzuty Rzecznika, uznając tym samym, że akty te dotyczyły spraw z zakresu administracji publicznej i zawierały elementy władcze. W uzasadnieniu ustnym wyroku WSA w Gliwicach podkreślił, że *wypowiedź rady gminy na temat zadań gminy jest w uchwale powiązana ze wskazaniem sposobu ich realizacji, uchwała nakreśla kierunki działania organu wykonawczego i nakłada konkretne, praktyczne obowiązki*. Nie może być więc uznana za deklarację ideową niemieszczącą się we właściwości sądownictwa administracyjnego oraz ma charakter zarówno indywidualny jak i generalny, gdyż jest

adresowana do podmiotów prywatnych i publicznych. WSA w Warszawie wskazał natomiast w ustnym uzasadnieniu wyroku, że pojęcie *spraw z zakresu administracji publicznej* musi być interpretowane szeroko oraz na rzecz zapewnienia ochrony praw i wolności człowieka i obywatela. Zauważył też, że forma wypowiedzi nie przesądza o charakterze uchwały, a takie stwierdzenia jak *nie zgodzimy się, nie pozwolimy, zrobimy wszystko aby* nie mogą być interpretowane inaczej niż jako wytyczne, przy pomocy których rada gminy przesądziła jak uchwała ma zostać wykonana.

19. Powyższe wnioski WSA w Gliwicach i WSA w Warszawie znajdują **zastosowanie również w sprawie tożsamej treściowo uchwały Rady Gminy Lipinki**, a WSA w Krakowie niesłusznie stanął na stanowisku odmiennym. Zaskarżona uchwała spełnia bowiem **wszystkie cechy, które w orzecznictwie i doktrynie przypisuje się aktom podejmowanym w sprawach z zakresu administracji publicznej**, a wyłączenie jej z zakresu kognicji sądownictwa administracyjnego doprowadziłoby do niedopuszczalnej w świetle unormowań ustrojowych sytuacji, w której działanie organu administracji publicznej nie podlegałoby w ogóle kontroli sądowej.
20. Potwierdzeniem tezy o publicznym charakterze spraw, których dotyczy zaskarżona uchwała, są także działania podjęte w związku z jej przyjęciem przez instytucje Unii Europejskiej. Jak zostało wskazane w omówieniu okoliczności faktycznych niniejszej skargi kasacyjnej, Komisja Europejska, wezwana przez Parlament Europejski, podjęła konkretne środki w celu weryfikacji, czy fundusze UE są wydatkowane zgodnie z horyzontalną zasadą niedyskryminacji w polskich samorządach, które przyjęły uchwały dyskryminujące osoby LGBT, a więc także w gminie Lipinki. **Zaktualizowanie się kompetencji instytucji UE do podjęcia takich środków jest więc skutkiem prawnym zaskarżonej uchwały i potwierdza jej wartość normatywną.** W świetle działań podjętych przez Komisję Europejską i Parlament Europejski uchwała Rady Gminy Lipinki dotyczy kwestii zarządzania funduszami Unii Europejskiej, a **zarządzanie funduszami UE jest sprawą z zakresu administracji publicznej.**
21. Powyższe argumenty uzasadniają, że WSA w Krakowie niewłaściwie ocenił, że zaskarżona uchwała nie może być przedmiotem kontroli sądu administracyjnego ze względu na brak cech aktu ze sfery publicznoprawnej. Mając jednak na uwadze, że w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia WSA w Krakowie wskazał również, że *uchwała rady gminy o treści zawierającej deklarację o charakterze ideowym i światopoglądowym, zgodną z poglądami większości radnych, dopóty nie może być przedmiotem kontroli sądownoadministracyjnej, dopóki nie dotyczy prezentowania ideologii, która jest zakazana przez prawo*, należy odnieść się również do tego stanowiska, mimo że wydaje się wykraczać poza analizę dopuszczalności skargi.

22. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich nawet w przypadku przyjęcia, że uchwała nie zawiera elementów władczych, ale stanowi deklaracją ideową, do której podjęcia rada gminy jest uprawniona w ramach swoistej wolności wypowiedzi organu samorządowego, **deklaracja ta jest niezgodna z prawem, ponieważ zawiera treści sprzeczne z zasadą niedyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową, a także ogranicza prawa obywatelskie.** Stoi więc w sprzeczności z Konstytucją RP oraz prawem Unii Europejskiej. Wolność słowa nie ma bowiem charakteru absolutnego, a jej granice wyznacza m.in. zakaz dyskryminacji, którą zgodnie z prawem polskim i europejskim stanowi także *niepożądane zachowanie, którego celem lub skutkiem jest naruszenie godności osoby fizycznej i stworzenie wobec niej zastraszającej, wrogiej, poniżającej, upokarzającej lub uwłaczającej atmosfery* (zob. art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania; Dz.U. z 2016 r. poz. 1219, z późn. zm.).
23. Nie ma przy tym żadnego znaczenia, że uchwała posługuje się pojęciem *ideologia LGBT*, a nie samoistnym skrótem LGBT. Ten ostatni, będąc anglojęzycznym akronimem słów *lesbian, gay, bisexual* i *transgender*, nie odnosi się natomiast wyłącznie do – zgodnie z tłumaczeniem - lesbijek, gejów, osób biseksualnych i transpłciowych, ale do całej grupy społecznej osób nieheteronormatywnych. Jak wskazał w uzasadnieniu ustnym wyroku z dnia 14 lipca 2020 r. WSA w Gliwicach pojęcie *ideologia LGBT* nie zostało w żaden sposób zdefiniowane w uchwale, a zgodnie z definicją Słownika Języka Polskiego *ideologia* to zbiór poglądów, idei i przekonań grupy ludzi. **Ideologia jest więc zawsze związana z ludźmi, termin *ideologia LGBT* de facto odnosi się również do osób LGBT, a tłumaczenie, że LGBT to ideologia a nie ludzie jest przymykaniem oczu na rzeczywistość.** W konsekwencji WSA w Gliwicach uznał, że uchwała rady gminy tożsama z zaskarżoną uchwałą Rady Gminy Lipinki ma charakter dyskryminujący osoby nieheteronormatywne i transpłciowe, gdyż wyklucza je ze wspólnoty samorządowej. Na takim stanowisku stanął też w wydanym dzień później wyroku WSA w Warszawie.
24. W świetle powyższego należy stwierdzić, że WSA w Krakowie, podnosząc w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia, że uchwała Rady Gminy Lipinki *nie może być przedmiotem kontroli sądownoadministracyjnej dopóty, dopóki nie dotyczy prezentowania ideologii, która jest zakazana przez prawo*, sformułował ten pogląd w sposób nieuzasadniony zakresem badania dopuszczalności skargi, jak i niewłaściwy w świetle treści i skutków aktu. Analiza merytoryczna uchwały Rady Gminy Lipinki prowadzi bowiem do wniosku, że zawiera ona treści dyskryminujące osoby LGBT, a więc zakazane przez prawo.

Uzasadnienie zarzutu naruszenia art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a w związku z art. 101 ust. 1 u.s.g i art. 8 § 1 p.p.s.a.

25. Jako jedną z podstaw prawnych rozstrzygnięcia WSA w Krakowie wskazał w postanowieniu art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a., zgodnie z którym *Sąd odrzuca skargę jeżeli interes prawny lub uprawnienie wnoszącego skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, nie zostały naruszone stosownie do wymagań przepisu szczególnego*. Przepisem szczególnym w sprawie dotyczącej skargi na uchwałę rady gminy jest natomiast art. 101 ust. 1 u.s.g., który wskazuje, że *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*. Przepisy te dotyczą więc kwestii **podmiotowego i przedmiotowego zakresu legitymacji skargowej** w sprawach dotyczących uchwał organów gminy, uzależniając dopuszczalność skargi administracyjnej od spełnienia przesłanek tej legitymacji (zob. Dauter Bogusław, Kabat Andrzej, Niezgódka-Medek Małgorzata, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz do art. 58, Lex/el 2019*).

26. Mając na uwadze, że w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia WSA w Krakowie nie przedstawił argumentów za oparciem orzeczenia na powyższym przepisie oraz nie analizował w żaden sposób kwestii legitymacji skargowej Rzecznika Praw Obywatelskich w niniejszej sprawie, można jedynie przypuszczać, że w ocenie Sądu skoro zaskarżona uchwała nie została przez Sąd uznana za akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. to nie mogło też dojść na skutek jej przyjęcia do naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia, ponieważ uchwała w ogóle nie dotyczy sfery praw i obowiązków.

1. Tymczasem art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a oraz art. 101 ust. 1 u.s.g nie mają w niniejszej sprawie zastosowania i WSA w Krakowie nie powinien był oceniać dopuszczalności skargi przez pryzmat wystąpienia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia wnoszącego skargę. **Legitymacja skargowa Rzecznika Praw Obywatelskich** wynika bowiem z art. 8 § 1 p.p.s.a i **nie jest uzależniona od wykazania konkretnego naruszenia interesu prawnego**.

2. W judykaturze ugruntowany jest pogląd, że legitymacja podmiotów wymienionych w art. 8 § 1 p.p.s.a. do wniesienia skargi do sądu administracyjnego nie jest ograniczona przesłankami materialnoprawnymi. Nie mają w tym przypadku zastosowania ograniczenia wynikające z art. 101 ust. 1 u.s.g., który wskazuje, że 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. **Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi skargę**

w sprawie dotyczącej interesu ogólnego i podstawą jego legitymacji skargowej jest ochrona praw człowieka i obywatela. Rzecznik nie ma obowiązku wykazania naruszenia interesu prawnego określonej jednostki bądź interesu społecznego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 października 2006 r., sygn. akt I OSK 978/06; postanowienie NSA z dnia 10 grudnia 2010 r., sygn. akt I OSK 1333/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 17 maja 2018 r., sygn. akt III SA/Lu 79/18).

3. W doktrynie i orzecznictwie podkreśla się przy tym, że decyzja Rzecznika Praw Obywatelskich o udziale w postępowaniu lub wniesieniu skargi do sądu administracyjnego, tak jak w przypadku pozostałych podmiotów wymienionych w art. 8 § 1 p.p.s.a, należy wyłącznie do Rzecznika i nie podlega ocenie sądu administracyjnego (zob. Dauter B., Kabat A., Niezgódka - Medek M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. VII, 1 marca 2018, WKP za: Łętowska E., Glosa do wyroku NSA z 1 lipca 1999 r., sygn. akt SA/Bk 208/99).
27. W świetle powyższego należy stwierdzić, że WSA w Krakowie niewłaściwie zastosował przepis art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a i odrzucił skargę w oparciu o przeświadczenie, że jest ona niedopuszczalna ze względu na brak wykazania naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia, podczas gdy skarżący Rzecznik Praw Obywatelskich nie był w ogóle zobowiązany do ich wykazania.

Biorąc pod uwagę powyższe, wnoszę jak na wstępie.

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

Załączniki:

- 3 odpisy niniejszej skargi kasacyjnej