

**- ODPIS -**



**WYROK**

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 11 stycznia 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia WSA Jadwiga Pastusiak  
Sędziowie: Sędzia WSA Jerzy Drwal (sprawozdawca)  
Sędzia WSA Iwona Tchórzewska  
Protokolant: Starszy asystent sędziego Radosław Kot

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 11 stycznia 2024 r.  
sprawy ze skargi Rzecznika Praw Obywatelskich  
na uchwałę Rady Gminy Zakrzówek  
z dnia 8 maja 2019 r.  
w przedmiocie stanowiska Rady Gminy Zakrzówek w sprawie „Zakrzówek - gminą  
wolną od LGBT”

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem stwierdzam

Starszy sekretarz sądowy

*Sylvia Malaban*

**Uzasadnienie**

W dniu 8 maja 2019 r. Rada Gminy Zakrzówek przyjęła stanowisko w sprawie Zakrzówek – gminą wolną od ideologii „LGBT”.

Na wstępie stanowiska wskazano, że „w związku z pojawiającymi się działaniami w sferze publicznej zorientowanymi na promowanie tzw. Karty LGBT+, która narusza podstawowe prawa i wolności, kwestionując wartości chronione w polskiej Konstytucji. Rada Gminy Zakrzówek dla dobra życia i rodziny, w duchu poszanowania wolności do osobistego podejmowania decyzji deklaruje, że samorząd, który reprezentuje nie będzie ingerować w prywatną sferę życia Polek i Polaków”.

Rada zadeklarowała, że:

1. Staniemy w obronie naszej szkoły i rodziny dążąc do ich ochrony przed rozprzestrzeniającą się ideologią sprzeczną z chrześcijańskimi wartościami.
2. Nie zgodzimy się na sprzeczne z prawem instalowanie funkcjonariuszy politycznej poprawności w szkołach (tzw. „latarników”). Będziemy strzegli prawa do wychowania dzieci zgodnego z przekonaniem rodziców i poszanowania osobistej sfery intymności każdego ucznia!
3. Nie godzimy się na wprowadzenie do polskiego systemu oświaty elementów wychowania seksualnego w myśl standardów Światowej Organizacji Zdrowia. Będziemy chronili uczniów, dbając o to, aby rodzicom i wychowawcom nie zabrano możliwości przekazywania idei piękna ludzkiej miłości!
4. Nie pozwolimy wywierać administracyjnej presji na rzecz stosowania poprawności politycznej (zwanej homopropagandą) w wybranych zawodach. Będziemy chronili nauczycieli i przedsiębiorców przed narzucaniem im nieprofesjonalnych kryteriów np. w pracy wychowawczej, przy doborze pracowników czy kontrahentów!

Jednocześnie, mając w pamięci tysiącletnią tradycję chrześcijaństwa w Polsce oraz przywiązanie Polaków do wolności, zadeklarowano, że Rada Gminy Zakrzówek będzie wierna tradycji narodowej o państwowej w realizacji swoich publicznych zadań.

Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej także jako „Rzecznik” lub „skarżący”) wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie skargę na stanowisko Rady Gminy Zakrzówek z dnia 8 maja 2019 r.

Zaskarżonej uchwale zarzucił:

- 1) naruszenie art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z art. 6 ust. 1, art. 18 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40; dalej jako „u.s.g.” lub „ustawa o samorządzie gminnym”) poprzez wykroczenie poza zakres działania gminy i zakres właściwości rady gminy oraz władczą ingerencję w zakres kompetencji innych organów władzy publicznej, w tym organów wykonawczych samorządu terytorialnego i organów administracji rządowej, a w konsekwencji brak podstawy prawnej i naruszenie zasad legalizmu;
- 2) naruszenie art. 47, art. 48, art. 54 ust. 1, art. 70 ust. 1 i art. 73 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji poprzez ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności z naruszeniem wyłączności ustawy;
- 3) naruszenie art. 32 ust. 2 Konstytucji RP poprzez dyskryminację ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową, polegającą na wykluczeniu ze wspólnoty samorządowej jej mieszkańców identyfikujących się jako lesbijki, geje, osoby biseksualne i transpłciowe („LGBT”);
- 4) naruszenie art. 30 w zw. z art. 47 w zw. z art. 32 ust. 2 Konstytucji i art. 54 ust. 1 w zw. z art. 25 ust. 2 i z art. 32 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 8 w zw. z art. 14 i art. 10 w zw. z art. 14 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (sporządzonej w Rzymie 4 listopada 1950 r., Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284), dalej jako: „Europejska Konwencja Praw Człowieka” lub „EKPCz”, poprzez nieuzasadnioną ingerencję w wolności i prawa osób LGBT, polegającą na naruszeniu ich godności, a także ograniczeniu prawa do życia prywatnego i wolności wypowiedzi, a w konsekwencji dyskryminację ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową;
- 5) naruszenie art. 21 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE z 2016 r., C 202, s. 1, dalej: „TFUE”) poprzez ograniczenie swobody przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich polegające nieuzasadnionym zniechęceniu obywateli UE, którzy identyfikują się jako osoby LGBT , do przebywania na terenie gminy Zakrzówek oraz związane z nimi naruszenie art. 7, art. 11 ust. 1, art. 21 ust. 1 i art. 45 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE z 2016 r., C 202; dalej: „KPP” lub „Karta”) poprzez naruszenie prawa do poszanowania życia prywatnego i

rodzinnego, wolności oraz zakazu dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową.

Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Zakrzówek, reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika, wniosła o odrzucenie skargi, ewentualnie oddalenie skargi i zasądzenie kosztów postępowania sądowego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu odpowiedzi podniesiono, że stanowisko nie posiada elementów niezbędnych do uznania go za normę prawną i w związku z tym niemożliwym jest naruszenie przez organ wskazanych przez skarżącego przepisów. Stanowisko przyjęte przez Radę Gminy ma charakter wypowiedzi przedstawicieli wspólnoty samorządowej w konkretnej sprawie. Natomiast stanowisko nie wprowadza zakazów, przywilejów lub ograniczeń, które mogłyby utrudniać lub uniemożliwiać funkcjonowanie jakiegokolwiek grupie społecznej na terenie Gminy Zakrzówek.

W dniu 4 października 2023 r. Rada Gminy Zakrzówek przyjęła stanowisko uchylające stanowisko Rady Gminy Zakrzówek – gminą wolną od ideologii „LGBT” z dnia 8 maja 2019 r.

Jednocześnie tego samego dnia Rada podjęła uchwałę Nr LIV/371/2023 uznającą wniesioną skargę za bezzasadną (k. 14 akt sądowych).

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:**

Skarga jest uzasadniona.

Sąd uznał, że zaskarżone stanowisko stanowi akt podjęty 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 (Dz.U. z 2023 r. poz. 1634 z późn. zm. - dalej jako: „p.p.s.a.”), na który przysługuje skarga do sądu administracyjnego.

Zgodnie z art. 3 § 1 i § 2 p.p.s.a., sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Kontrola, o której mowa w art. 3 § 1 p.p.s.a. sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych; Dz.U. z 2022 r. poz. 2492, z późn. zm.).

Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Z treści art. 91 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.; dalej jako: „u.s.g.”) wynika, że przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu samorządu gminnego jest istotna sprzeczność uchwały z prawem. W orzecznictwie podkreśla się, że opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych, można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (por. wyroki NSA: z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. II SA/Wr 1459/97; z dnia 25 września 2018 r., sygn. I GSK 1822/18).

Zaskarżona uchwała nosi tytuł „Stanowisko” i nie wskazuje podstawy prawnej jej podjęcia. Nie kwestionując prawa organu samorządu do podejmowania uchwał, które nie mają charakteru stanowiącego i władczego, takich jak deklaracje czy stanowiska (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 maja 2017 r., sygn. akt I OSK 297/17) należy mieć na uwadze, że zaskarżona uchwała nie jest jedynie deklaracją ideową, mimo nazwania jej „stanowiskiem” i zawarcia w jej treści deklaracji, że” Rada Gminy Zakrzówek mając w pamięci tysiącletnią tradycję chrześcijaństwa w Polsce oraz przywiązanie Polaków do wolności”.

Zdaniem Sądu zaskarżone stanowisko w przeważającej części jest aktem o charakterze władczym. Należy zwrócić uwagę na sposób sformułowania tego aktu, który miał być tylko niewiążącym stanowiskiem. Na wstępie Rada Gminy wyraża stanowczy sprzeciw wobec określonych działań w sferze publicznej. Zawarte w dalszej części stanowiska zobowiązania i zapewnienia: „staniemy w obronie naszej szkoły i rodziny dążąc do ich ochrony przed rozprzestrzeniającą się ideologią sprzeczną z chrześcijańskimi wartościami”, „nie godzimy się na sprzeczne z prawem instalowanie funkcjonariuszy politycznej poprawności w szkołach (tzw. „latarników”)", „nie godzimy się na wprowadzanie do polskiego systemu oświaty elementów wychowania seksualnego w myśl standardów Światowej Organizacji Zdrowia”, „nie

pozwolimy na wywieranie administracyjnej presji na rzecz stosowania poprawności politycznej (zwanej „homopropagandą”) w wybranych zawodach (nauczyciele i przedsiębiorcy).

Przytoczone stwierdzenia odczytać należy jako jednoznaczne wskazanie, jakie działania są oczekiwane i powinny być podejmowane na terenie Gminy Zakrzówek. Nie można zatem przyjąć, że tak kategoryczne sformułowania miałyby stanowić jedynie niewiążące stanowisko w sprawie określonych zjawisk społecznych, skoro dotyczą konkretnych działań, jakie powinny być podejmowane w sprawach nienależących do właściwości rady gminy.

Zaskarżone stanowisko zawiera zatem obowiązek określonego działania, które wprost i bezpośrednio dotyczy uprawnień mieszkańców gminy (członków wspólnoty samorządowej). Zawiera dyrektywy działania dla różnych podmiotów, które mają być wcielane w życie na terenie gminy. Okoliczność, że zaskarżone stanowisko nie wskazuje wprost, które podmioty mają podejmować konkretne działania nie stoi na przeszkodzie do uznania jej zobowiązującego i wiążącego charakteru. W orzecznictwie wskazuje się, że zobowiązujący wyraz uchwały może wynikać z ogólnie określonych spraw, które będą dopiero w przyszłości rozpatrywane przez różne jednostki gminy, powiatu lub województwa (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 27 września 2017 r., sygn. akt I OSK 1066/17; wyrok z 1 lutego 2017 r., sygn. akt I OSK 2779/16).

Jednocześnie należy mieć na uwadze, że niezależnie od tego, czy daną uchwałę nazwie się „stanowiskiem”, „deklaracją”, „rezolucją”, czy uchwałą, to z punktu widzenia prawnych form działania organu stanowiącego uchwały, podlegające stosownej procedurze w zakresie ich podjęcia (w tym również głosowania), jak również nadzoru i kontroli właściwego sądu. Wszelkiego rodzaju rozstrzygnięcia (akty woli) podejmowane przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego mają formę uchwał (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 listopada 2008 r., sygn. akt II OSK 1262/08; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 marca 2013 r., sygn. akt I OSK 1997/12; postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 października 2010 r., sygn. akt II OSK 2031/10).

Przechodząc do merytorycznej oceny legalności zaskarżonej uchwały, Sąd podzielił stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich, że uchwała podjęta została z naruszeniem prawa.

Zaskarżona uchwała:

- 1) wykracza poza ustawowy zakres zadań gminy i właściwości rady gminy;
- 2) podjęta została bez podstawy prawnej do wydania aktu o charakterze władczym;
- 3) ingeruje w sposób bezprawny w prawa i wolności jednostek;
- 4) ma charakter dyskryminujący osoby LGBT - wyklucza ze wspólnoty samorządowej osoby LGBT, określone w uchwale jako "ideologia LGBT", a ponadto narusza godność, prawo do życia prywatnego i wolność wypowiedzi, ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową;
- 5) ogranicza prawa rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami, prawo do nauki oraz prawo do nauczania.

Sąd podziela stanowisko Rzecznika, że zaskarżoną uchwałę podjęto z naruszeniem art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 6 ust. 1, art. 18 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym poprzez wykroczenie poza zakres działania gminy i zakres właściwości rady gminy.

Zaskarżona uchwała w znacznej części dotyczy zadań szkoły, programu nauczania oraz współpracy szkół z organizacjami zewnętrznymi. Wyjaśnić należy, że zadania samorządu gminnego w dziedzinie oświaty określone zostały w ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2023 r. poz. 900 z późn. zm.). W myśl art. 11 ust. 2 pkt 1 ustawy zapewnienie kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej, jest zadaniem oświatowym gmin w przedszkolach oraz w innych formach wychowania przedszkolnego, o których mowa w art. 32 ust. 2, a także w szkołach, o których mowa w art. 8 ust. 15. Ustawa przewiduje również, że gminy mogą zakładać i prowadzić w ramach zadań własnych publiczne placówki doskonalenia nauczycieli i biblioteki pedagogiczne, z zastrzeżeniem ust. 6 (art. 8 ust. 23).

Jednocześnie należy mieć na uwadze, że żaden przepis ustawy – Prawo oświatowe nie uprawnia samorządu gminnego do określania programu nauczania we wszystkich typach szkół na terenie gminy Zakrzówek, w szczególności decydowania o elementach programu edukacji seksualnej, edukacji antydyskryminacyjnej, sprawowaniu nadzoru pedagogicznego, czy też organizacji pracy szkoły.

Zasadny jest zarzut Rzecznika Praw Obywatelskich, że zawarte w uchwale stwierdzenia, że rada gminy nie godzi się na „instalowanie” funkcjonariuszy politycznej poprawności w szkołach (tzw. „latarników”) oraz na wprowadzanie do

polskiego systemu oświaty elementów wychowania seksualnego w myśl standardów Światowej Organizacji Zdrowia, a także zobowiązuje się stanąć w obronie szkoły opartej na zasadach chrześcijańskich, stanowi próbę ingerencji Rady Gminy Zakrzówek w kształtowanie powszechnego programu nauczania, a także w organizację szkół i placówek oświatowych oraz realizację przez nie ich funkcji wychowawczych, w tym w ramach współpracy z rodzicami i organizacjami zewnętrznymi. Nie istnieje bowiem podstawa prawna dla takich działań samorządu gminnego. Postawy tej nie można wywodzić z art. 18 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Wymienione wyżej sprawy nie należą do spraw zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy.

Brak również jakiegokolwiek podstawy do zakazywania przez radę gminy „wywierania administracyjnej presji na rzecz stosowania poprawności politycznej (zwanej homopropagandą) w wybranych zawodach”. Trafnie podniósł skarżący, że takie postanowienie zaskarżonej uchwały może być odczytane jako sprzeciw wobec przepisów prawa powszechnie obowiązującego chroniących osoby LGBT przed nierównym traktowaniem. Jest także próbą ingerencji w zasady dostępu do zawodów, uznanych przez radę za szczególnie ważne oraz ingerencji w zasady wykonywania tych zawodów, czy – jak w przypadku przedsiębiorców – zasady prowadzenia działalności gospodarczej. Takie działanie rady gminy nie znajduje podstawy prawnej.

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania uznać należy, że zaskarżona uchwała wykracza poza zakres zadań samorządu gminnego oraz poza granice właściwości rady gminy, a tym samym narusza konstytucyjną zasadę legalizmu.

Zauważyć należy, że nawet formułując opinię czy stanowisko, rada gminy nie może naruszać podstawowych zasad porządku prawnego - głosić treści zakazanych przez prawo i nawoływać do nieprzestrzegania przepisów prawa powszechnie obowiązującego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 kwietnia 2018 r., sygn. akt I OSK 552/18).

Sąd podziela również stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich, że zaskarżone stanowisko, niezależnie od omówionych wyżej braków w zakresie podstawy prawnej, narusza także szereg aktów prawa krajowego, unijnego i



międzynarodowego, godzi w podstawowe prawa osób o określonej orientacji seksualnej i tożsamości płciowej i stanowi wyraz ich dyskryminacji.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 32 stanowi, że wszyscy są wobec prawa równi i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne (ust. 1). Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny (ust. 2).

W treści art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zawarto dwie zasady, traktowane jako całość normatywna: równości i niedyskryminacji. Zasada równości jest jedną z wiodących zasad całego porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Zasada niedyskryminacji jest szczególną postacią zasady równości. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że z art. 32 Konstytucji wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa znajdujących się w takiej samej lub zbliżonej sytuacji i niedopuszczalność różnicowania sytuacji prawnej adresatów norm wyłącznie oraz ze względu na ich indywidualne (osobowe) cechy (por. m.in wyroki TK: z dnia 5 lipca 2011 r., sygn. akt P 14/10; z dnia 15 lipca 2010 r., sygn. akt K 63/07). Kwalifikacje podmiotowe człowieka, jego cechy osobowe, często niezależne od jego woli i czynów, nie mogą być zasadniczo podstawą normatywnego zróżnicowania sytuacji prawnej jednostki, ograniczenia jej praw lub zwiększenia jej obowiązków prawnych.

Dyskryminacja stanowi kwalifikowany przejaw nierównego traktowania i można o niej mówić w sytuacji, w której zróżnicowanie podmiotów podobnych następuje ze względu na ich cechę osobistą.

Z taką sytuacją mamy do czynienia w rozpoznawanej sprawie. Zaskarżona uchwała dyskryminuje osoby LGBT ze względu na ich orientację seksualną i tożsamość płciową.

Zakaz dyskryminacji ze względu na orientację seksualną nie jest wskazany wprost w Konstytucji, jednak w doktrynie i orzecznictwie podkreśla się, że Konstytucja wprowadza zakaz dyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny, w tym także ze względu na orientację seksualną, która jest cechą osobistą, niezależną od woli danej osoby. Zakaz dyskryminacji ze względu na orientację seksualną wskazany jest wprost w Kodeksie pracy (ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r - Kodeks pracy, Dz. U. z 2023 r. poz. 1465, z późn. zm.), w ustawie z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. z

2023 r. poz. 970, z późn. zm.) oraz w ustawie z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1722).

Jednocześnie podkreślić należy, że Polska związana jest aktami prawa Unii Europejskiej i prawa międzynarodowego, które ustanawiając zakaz dyskryminacji wskazują na kryteria, ze względu na które nie jest możliwe różnicowanie. Orientację seksualną wymienia artykuł 21 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 303 z 14 grudnia 2007 r., str. 1), który zakazuje wszelkiej dyskryminacji w szczególności ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, poglądy polityczne lub wszelkie inne poglądy, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną.

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284), dalej jako "EKPCz", w art. 14 zakazuje dyskryminacji z takich powodów, jak płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne i inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie bądź z jakichkolwiek innych przyczyn. Wśród tych innych przyczyn wymienia się orientację seksualną. Europejski Trybunał Praw Człowieka wielokrotnie uznawał naruszenie art. 14 konwencji, stwierdzając dyskryminację z powodu orientacji seksualnej (zob. m.in. wyroki w sprawach skarg nr: 13102/02; 67667/09, 44092/12, 56717/12, 43546/02, 19010/07).

Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167 art.) stanowi w art. 26, że wszyscy są równi wobec prawa i są uprawnieni bez żadnej dyskryminacji do jednakowej ochrony prawnej. Jakakolwiek dyskryminacja w tym zakresie powinna być ustawowo zakazana oraz powinna być zagwarantowana przez ustawę równa dla wszystkich i skuteczna ochrona przed dyskryminacją z takich względów, jak: rasa, kolor skóry, płeć, język, religia, poglądy polityczne lub inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, sytuacja majątkowa, urodzenie lub jakiejkolwiek inne okoliczności. Również zatem z MPPOiP, zawierającego katalog otwarty cech, wywodzić można zakaz dyskryminacji ze względu na orientację seksualną, która jest cechą osobistą.

Z powyższych rozważań wynika, że naruszenie zakazu dyskryminacji w zaskarżonej uchwale (nazwaną stanowiskiem) odnosi się do osób LGBT. LGBT to

skrótowiec (akronim) utworzony od słów: lesbijki, geje, osoby biseksualne i transpłciowe.

W różnych dokumentach czy wypowiedziach w mediach spotkać można także bardziej rozbudowaną formę skrótowca LGBT, powstałą przez dodanie kolejnych liter (przykładowo: LGBTI, LGBTQ czy LGBTQI) albo dodanie znaku "+" (LGBT+), oznaczających osoby, nieobjęte skrótowcem LGBT. Należy jednak podkreślić, że wszystkie te oznaczenia odnoszą się do osób o określonej orientacji seksualnej i tożsamości płciowej.

W tytule zaskarżonej uchwały akronim LGBT występuje w połączeniu ze słowem „ideologia”, natomiast w treści uchwały – „tzw. Karty LGBT+”. W żadnej części uchwały skrótowiec LGBT nie jest rozwinięty, nie używa się go również w połączeniu ze słowami „osoby”, „społeczność” czy „społeczność osób”, co w ocenie Sądu jest zabiegiem celowym, sugeruje bowiem, że uchwała w żaden sposób nie odnosi się do osób LGBT, lecz do funkcjonującej pod tą nazwą ideologii. Ma sugerować, że uchwała nie dotyczy osób o określonej orientacji seksualnej i tożsamości płciowej, lecz bliżej nieokreślonej i niezdefiniowanej ideologii, z którą rada gminy się nie zgadza.

Podkreślić należy, że pojęcie „ideologia” dotyczy poglądów, idei, myśli, pojęć jednostek lub grup ludzi. Ideologia to zbiory poglądów służących do całościowego interpretowania i przekształcania świata.

Należy z całą stanowczością stwierdzić, że orientacja seksualna sama w sobie nie stanowi ideologii. Społeczność LGBT to osoby, które łączy odmienna od przeważającej w społeczeństwach orientacja seksualna czy też inne odczuwanie tożsamości płciowej. Nie jest jednak grupa jednorodna, która wyznaje tę samą ideologię. Nie ma również żadnych podstaw do twierdzenia, że osoby LGBT wykształciły poglądy, myśli, idee, które są wspólne dla całej społeczności LGBT i które uznać można za ideologię. Nie jest przecież ideologią otwarte mówienie o własnej orientacji seksualnej i tożsamości płciowej, wskazywanie na potrzebę uznawania istnienia w społeczeństwie osób nieheteronormatywnych i uznawania ich prawa do określania własnej tożsamości płciowej.

Zaskarżona uchwała w żaden sposób nie definiuje pojęcia ideologii LGBT, ani nie wskazuje, w jakim znaczeniu radni gminy tego określenia używają i jak je rozumieją. Uznać należy, że posługiwanie się przez uchwałę zwrotem „ideologia

LGBT”, którego znaczenia nie sposób dokładnie ustalić, nakazuje przyjąć, że zwrot ten odnosi się bezpośrednio do osób nieheteronormatywnych i transpłciowych.

Osobom LGBT, określonym w uchwale jako „ruch LGBT” rada gminy zarzuca propagowanie własnej ideologii, której cele „naruszają podstawowe prawa i wolności, kwestionując wartości chronione w polskiej Konstytucji”.

Spółeczność osób LGBT przedstawiona została w zaskarżonej uchwale jako istotne zagrożenie dla wspólnoty samorządowej – mieszkańców Gminy Zakrzówek jako zło, któremu należy się przeciwstawić i z którym należy walczyć. W podobnym tonie podejmowane były uchwały w wielu gminach, powiatach i województwach Polski południowo-wschodniej.

Przedstawienie w zaskarżonej uchwale osób LGBT jako realnego zagrożenia uzasadniać miało podjęcie dalszych działań, zapowiedzianych uchwałą: obronę szkoły i rodziny, niedopuszczenie do wprowadzania do programów nauczania elementów wychowania seksualnego, brak zezwolenia na „poprawność polityczną” w pewnych zawodach. Zaskarżona uchwała jest zatem próbą wykluczenia tych osób ze wspólnoty samorządowej, co stanowi wyraz dyskryminacji ze względu na tożsamość płciową i orientację seksualną.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 Konstytucji RP, ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. Mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową (art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Wspólnota ta stanowi istotny element społeczeństwa obywatelskiego. Wspólnota zakłada istnienie pewnej więzi i poczucia przynależności do wspólnoty, możliwość uczestniczenia w życiu publicznym, decydowania o wspólnych sprawach. Władze lokalne i regionalne mają za zadanie chronić wszystkich członków wspólnoty, bez względu na ich cechy osobiste, takie jak tożsamość płciowa czy orientacja seksualna. Powinny rozwiązywać problemy społeczne i konflikty w sposób niedyskryminacyjny, z poszanowaniem praw człowieka. Natomiast zaskarżona uchwała w sposób niedopuszczalny, dyskryminujący wyklucza osoby LGBT i ich rodziny z życia wspólnoty i z równego dostępu do wsparcia ze strony organów samorządowych.

Rada gminy wyraźnie sprzeciwia się przyznawaniu tej grupie prawa do określenia własnej tożsamości płciowej i prawa do uznania tych osób za pełnoprawnych członków społeczności gminy, właśnie z powodu ich odmiennej niż większość społeczeństwa orientacji seksualnej.

Rada gminy w podjętej uchwale deklaruje podejmowanie działań „ochronnych” w stosunku do przedsiębiorców, poprzez zapobieżenie „narzucaniu” im określonych kryteriów „przy doborze pracowników czy kontrahentów”. Zapowiadając, że nie pozwoli na „homopropagandę” w wybranych zawodach (nauczyciele, przedsiębiorcy), rada gminy daje jasny przekaz pracodawcom, że nie są zobowiązani do przestrzegania zasad i przepisów antydyskryminacyjnych, co stanowi już nawoływanie do nieprzestrzegania przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Intencją takiej wypowiedzi jest bowiem dyskryminacja osób LGBT we wskazanych zawodach, co narusza dyrektywę Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającą ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz. Urz. UE z 2 grudnia 2000 r. L 303/16).

Poza tym „Stanowisko” Rady Gminy Zakrzówek pozostaje w sprzeczności przepisami rozporządzenia 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 (Dz.U. z 2023 r. poz. 2431).

Uchwałę można odczytać także jako wezwanie organów samorządu gminy oraz działających na terenie gminy innych podmiotów, zarówno podporządkowanych władzom samorządu, jak i niepodporządkowanych, do powstrzymania się od jakichkolwiek działań zachęcających mieszkańców gminy do tolerancji dla osób LGBT. W ocenie rady gminy głoszą one bowiem ideologię sprzeczną z podstawowymi wartościami wyznawanymi przez polskie społeczeństwo. Nawet gdyby zawarte w uchwale dyrektywy nie zostały uznane za nakaz konkretnego działania, skierowany do oznaczonych adresatów, wydźwięk uchwały wywoływać może na terenie gminy „efekt mrożący”. Różne podmioty mogą bowiem nie podejmować działań na rzecz tolerancji dla osób LGBT, wiedząc, że rada gminy nie widzi takiej potrzeby, że jest wręcz przeciwna działaniom antydyskryminacyjnym. Mogą także obawiać się negatywnych konsekwencji w przypadku prowadzenia edukacji antydyskryminacyjnej.

Rada gminy, zamiast integrować wszystkich członków wspólnoty, zapewniać im ochronę i poczucie bezpieczeństwa, tworzy atmosferę wykluczenia społecznego i przyzwolenia na dyskryminację osób LGBT.

Podkreślić należy, że celem działań państwa i władzy publicznej jest dobro wspólne. W myśl art. 1 Konstytucji RP Rzeczypospolita jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Dobro wspólne stanowi wartość podstawową i pierwotną, która legitymizuje działalność pracodawcy i wszelkiej władzy, a wywieranie wpływu na zachowanie i życie jednostki również musi być usprawiedliwione dobrem wspólnym. Dobro wspólne, jako pochodna koncepcji państwa, oznacza pewien cel, wyznacza granice dopuszczalnej ingerencji w stosunki prawne i społeczne, a także w sferę praw i wolności, jak również normuje obowiązki państwa wobec obywatela (zob. J. Trzcíński, Rzeczypospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli [w:] Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich, red. J. Góral, R. Hauser, J. Trzcíński, Warszawa 2005, s. 455-459). Państwo jest wspólnotą wszystkich obywateli Rzeczypospolitej niezależnie od ich narodowości, płci, położenia społecznego, wyznania czy przekonań politycznych. Wszyscy oni muszą posiadać takie same prawa osobiste, polityczne i socjalne oraz takie same obowiązki wobec państwa. Nikt w Rzeczypospolitej nie może być dyskryminowany z jakiegokolwiek przyczyny. Trzeba mieć na uwadze, że Polska jest stroną szeregu umów międzynarodowych dotyczących praw człowieka, w tym EKPCz i Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, transponowała również unijne dyrektywy przeciwko dyskryminacji w zatrudnieniu, w tym ze względu na orientację seksualną. W związku z tym władze publiczne są prawnie zobowiązane do ochrony praw obywateli RP, w szczególności tych należących do różnego rodzaju mniejszości. Konstytucyjna zasada poszanowania wiążącego prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji RP) zobowiązuje z kolei do wypełniania, w dobrej wierze, zobowiązań ciążących na państwie jako podmiocie międzynarodowego porządku prawnego.

Sąd podziela stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich, że zaskarżona uchwała stanowi nieuzasadnioną prawnie ingerencję w wolności i prawa osób nieheteronormatywnych, polegającą na naruszeniu ich godności oraz prawa do prywatności – prawa do życia osobistego w zgodzie ze swoją orientacją seksualną i tożsamością płciową.

Zgodnie z art. 30 Konstytucji, 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. Niezbywalny charakter godności oznacza, że człowiek nie może jej zostać pozbawiony. Nie można mu jej odmówić ze względu na jakiegokolwiek jego cechy lub ich brak oraz ze względu na jego

zachowanie. Naruszeniem art. 30 jest poniżanie jednostki, krzywdzące traktowanie, godzenie w jej status. Obowiązkiem organów władzy publicznej, a więc także organów jednostek samorządu terytorialnego jest uznawanie i respektowanie godności, a więc zapewnienie każdemu człowiekowi takich – społecznych, kulturowych i prawnych – ram samorealizacji, by miał on rzeczywistą możliwość działania zgodnego z własną wolą i wynikającym z niej systemem wartości. Innymi słowy, polegać to ma na zapewnieniu minimum szacunku dla każdego o odmiennych zdolnościach, charakterze i obyczajach. Zaskarżona uchwała nie uznaje prawa osób LGBT do działania w zgodzie z własną wolą. Nie zapewnia im szacunku, przeciwnie w sposób jawny dyskredytuje osoby LGBT i poniża je w opinii społecznej, przypisując im podejmowanie działań, które naruszają podstawowe prawa i wolności, gwarantowane w Konstytucji i negują ukształtowane przez Kościół katolicki wartości, takie jak troska o instytucję rodziny czy o rozwój moralny młodego pokolenia.

Orientacja seksualna i tożsamość płciowa wchodzi w zakres prawa jednostki do prywatności. Prawo do prywatności wyraża art. 47 Konstytucji, zgodnie z którym każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia, do decydowania o swoim życiu osobistym. Prawo do prywatności chroni także Europejska Konwencja Praw Człowieka. Zgodnie z art. 8 EKPCz, każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji.

Prawo do prywatności obejmuje wolność od ingerencji w sfery prywatne (osobiste) jednostki, prawo do pozostawienia w spokoju, prawo do kształtowania własnego wizerunku w stosunkach społecznych. Słusznie podkreśla Rzecznik Praw Obywatelskich, że w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka ugruntowany jest pogląd, zgodnie z którym orientacja seksualna, życie seksualne oraz tożsamość płciowa są istotnymi elementami życia prywatnego, objętego ochroną na gruncie art. 8 Konwencji. Za niedopuszczalną ingerencję w życie prywatne uznaje Trybunał także sam fakt obowiązywania takich przepisów, które wywołują u skarżącego strach i niepokój uniemożliwiające swobodne życie w zgodzie z jego lub jej tożsamością.

W ocenie Sądu zaskarżona uchwała stanowi nieuzasadnioną ingerencję w życie prywatne mieszkańców samorządu gminy, którzy identyfikują się jako osoby LGBT. Ogranicza wolność tych osób do niczym niezakłóconego funkcjonowania w zgodzie z ich orientacją seksualną i tożsamością płciową oraz możliwość

swobodnego wyrażania tych elementów osobowości w relacjach społecznych. Wyklucza życie rodzinne osób LGBT z ochrony, którą organ samorządowy powinien gwarantować wszystkim mieszkańcom, niezależnie od ich cech osobistych. Może wywoływać strach i niepokój u osób LGBT, wyraźnie je bowiem dyskryminuje i zapowiada podjęcie działań mających na celu obronę przed „ideologią LGBT”, przedstawianą jako godzącą w podstawowe wartości uznawane we wspólnocie samorządowej. Tym samym narusza art. 30 i art. 47 Konstytucji oraz art. 8 EKPCz.

Skarżący wskazuje także na naruszenie przez zaskarżoną uchwałę art. 54 ust. 1 Konstytucji RP, który zapewnia każdemu wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Wolności wyrażania opinii, w tym do posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych ustanawia również art. 10 EKPCz. Wolność ta obejmuje prawo do wyrażania swojej tożsamości i osobowości za pomocą mowy, sposobu zachowania się, ubioru, fizycznej cechy charakterystycznej lub jakiegokolwiek innego środka.

Trafnie zwraca uwagę skarżący, że zaskarżona uchwała stanowi także próbę ingerencji w prawa rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem, w prawo do nauki oraz prawo do nauczania, co narusza art. 48, art. 70 ust. 1 i art. 73 Konstytucji RP.

W myśl z art. 48 Konstytucji RP, rodzice mają prawo do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem. Prawo do nauki gwarantuje art. 70 ust. 1 Konstytucji RP, a wolność nauczania przewidziana jest w art. 73.

Rada gminy sprzeciwia się edukacji seksualnej w szkołach, zwłaszcza wprowadzaniu elementów wychowania seksualnego zgodnych ze standardami Światowej Organizacji Zdrowia, nie chcąc dopuścić do upowszechniania wśród dzieci i młodzieży rzetelnej i naukowo uzasadnionej wiedzy o seksualności człowieka, o orientacjach seksualnych, płci biologicznej i społeczno-kulturowej, możliwości innego niż nadane przy urodzeniu odczuwania płci. Należy więc przypomnieć, że Konstytucja nakłada na władze publiczne obowiązek organizacji systemu oświaty, gwarantującego każdej jednostce możliwość ciągłego zdobywania i poszerzania wiedzy, przy czym program nauczania powinien być tak ukształtowany, by stanowił źródło obiektywnej wiedzy o świecie.

Ograniczenie treści przekazywanych w szkole ze względu na światopogląd uznany przez organ za jedyny właściwy, stanowi rażące naruszenie prawa rodziców



do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem, powszechnego prawa do nauki oraz prawa do nauczania. Uchwała ogranicza prawa rodziców wychowujących dzieci w duchu otwartości na różnorodność orientacji seksualnych i tożsamości płciowych, prawa uczniów do nauki na temat tej różnorodności oraz prawa nauczycieli, do przekazywania wiedzy w tym zakresie w toku nauczania.

Zaskarżona uchwała oraz wiele podobnych, podjętych w tym samym czasie przez inne jednostki samorządu terytorialnego spowodowały określone reakcje organów Unii Europejskiej i Rady Europy.

Parlament Europejski przyjął w dniu 18 grudnia 2019 r. „Rezolucję w sprawie dyskryminacji osób LGBTI i nawoływania do nienawiści do nich w sferze publicznej, w tym stref wolnych od LGBTI” (2019/2933(RSP), mając na uwadze, że prawo do równego traktowania i niedyskryminacji stanowi prawo podstawowe zapisane w Traktatach i Karcie oraz że należy zapewnić jego pełne poszanowanie. Przypomniął, że wszystkie państwa członkowskie podjęły zobowiązania i zadania związane z poszanowaniem, gwarantowaniem, ochroną oraz stosowaniem praw podstawowych. Podkreślił, że nawoływanie do nienawiści do osób LGBTI przez organy publiczne ma poważniejsze skutki, ponieważ usprawiedliwia prześladowanie, przemoc i dyskryminację, których doświadczają osoby LGBTI w społeczeństwie ogółem oraz tworzy sprzyjające takim działaniom warunki. Parlament zdecydowanie potępił wszelką dyskryminację osób LGBTI i ich praw podstawowych, potępił każdy rodzaj dyskryminacji lub przemocy ze względu na orientację seksualną, tożsamość płciową i cechy płciowe przez organy publiczne. Wezwał Polskę, aby zgodnie ze swoim prawem krajowym oraz zobowiązaniami wynikającymi z prawa UE i prawa międzynarodowego zdecydowanie potępiła dyskryminację osób LGBTI, w tym gdy ma ona miejsce z inicjatywy samorządów lokalnych.

Działania podjął także Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy, przeprowadzając w dniach 2 - 3 listopada 2020 r. misję informacyjną dotyczącą Polski. Delegacja Kongresu starała się ustalić, jak rozumiane jest pojęcie „ideologii LGBT” i jaki był cel podejmowania uchwał w sprawie stref wolnych od LGBT. We wnioskach końcowych Delegacja stwierdziła, że „deklaracje w sprawie stref czy ideologii LGBT, przyjęte przez władze lokalne i regionalne (wojewódzkie) przyczyniły się do zwiększenia napięcia i konfliktu wokół kwestii związanych z prawami i równością osób LGBTI, zagrażając ludziom i ich prawom w momencie, gdy stały się one przedmiotem konfliktu politycznego i społecznego”.

Sprawozdanie to stało się podstawą rezolucji Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy podjętej 16 czerwca 2021 r., wzywającej polskie samorzady do uchYLENIA podejmowanych w latach 2019 - 2020 uchwał przeciwko „ideologii LGBT” lub innych uchwał o podobnym skutku. Kongres wezwał także polskie władze do ochrony mniejszości i wrażliwych grup, w tym osób LGBTI, oraz przyjęcia odpowiednich polityk antidyskryminacyjnych. Zapelował o dialog samorządów z innymi władzami oraz społeczeństwem obywatelskim, w tym organizacjami pozarządowymi, w celu opracowania planu przeciwdziałania dyskryminacji.

W lipcu 2021 r. Komisja Europejska poinformowała o wszczęciu przeciwko Polsce postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Chodzi o uchwały wprowadzające „strefy wolne od ideologii LGBT” przyjęte przez kilka samorządów w Polsce.

Uchwały skierowane przeciwko osobom LGBT wywołały konkretne skutki finansowe, bowiem jednostki samorządu terytorialnego, które podjęły uchwały dyskryminujące osoby LGBT, pozbawione zostały pomocy w ramach Funduszy Norweskich, ze względu na niezgodność uchwał z wartościami europejskimi.

Podsumowując stwierdzić należy, że zaskarżona uchwała wydana została z istotnym i rażącym naruszeniem prawa, zarówno w zakresie podstawy prawnej, jak i treści uchwały, pozostającej w sprzeczności z podstawowymi prawami i wolnościami jednostki oraz naruszającej szereg przepisów wyżej omówionych.

Zgodnie z art. 91 ustawy o samorządzie gminnym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Zgodnie zaś z przepisem art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. W rozpoznawanej sprawie nie zachodziły podstawy wyłączające stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały, określone w art. 94 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zaskarżona uchwała nie została przedstawiona wojewodzie jako organowi nadzoru w terminie 7 dni od jej podjęcia. Upływ ponad roku od dnia podjęcia uchwały nie stał zatem na przeszkodzie stwierdzeniu jej nieważności przez sąd.

Ubocznie należy wyjaśnić, że pisemny wniosek profesjonalnego pełnomocnika organu o odroczenie terminu rozprawy wpłynął do Wojewódzkiego Sądu

Administracyjnego w Lublinie w dniu 15 stycznia 2024 r., a zatem już po wydaniu wyroku, co miało miejsce w dniu 11 stycznia 2024 r.

Z tych względów Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy  
za zgodność z oryginałem stwierdzam

Starszy sekretarz sądowy

*Sylvia Galaban*