



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 22-12-2021 r.

Marcin Wiącek

XI.505.30.2019.FR

Naczelnny Sąd Administracyjny
Izba Ogólnoadministracyjna
adres elektronicznej skrzynki
podawczej: /Nsa/SkrytkaESP

Skarżący kasacyjnie:
Prokurator Prokuratury Okręgowej
w Poznaniu delegowany do
Prokuratury Krajowej
Gmina Serniki
Fundacja Instytut na Rzecz Kultury
Prawnej „Ordo Iuris”

Skarżący:
Rzecznik Praw Obywatelskich

Organ:
Rada Gminy Serniki

Uczestnicy:
1. Kampania Przeciwko Homofobii
2. Fundacja Instytut na Rzecz
Kultury Prawnej „Ordo Iuris”

Sygn. akt: III OSK 4028/21

Pismo procesowe
Rzecznika Praw Obywatelskich

Działając na podstawie art. 45 w zw. z art. 193 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, z późn. zm.; dalej: „p.p.s.a.”), podtrzymuję wszystkie dotychczasowe wnioski i oświadczenia Rzecznika Praw Obywatelskich, a ponadto wnoszę o:

1. oddalenie skargi kasacyjnej uczestnika - Fundacji Instytut na Rzecz Kultury Prawnej „Ordo Iuris” z 12 października 2020 r.;
2. dopuszczenie niniejszego pisma jako zawierającego nowe okoliczności mające znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy.

Uzasadnienie

1. Od chwili wniesienia przez Rzecznika Praw Obywatelskich odpowiedzi na skargę kasacyjną Prokuratora oraz skargę kasacyjną organu od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 6 sierpnia 2020 r., sygn. III SA/Lu 7/20, w kwestii problematyki będącej kanwą niniejszej sprawy, tj. uchwał podejmowanych przez część samorządów wyrażających sprzeciw wobec „ideologii LGBT”, pojawiły się nowe okoliczności mające znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy. Okoliczności te dotyczą zarówno sytuacji międzynarodowej, jak i krajowej, będącej konsekwencją przyjmowania przez część jednostek samorządowych uchwał analogicznych, jak uchwała Rady Gminy Serniki, a także kształtującej się linii orzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego w przedmiocie dopuszczalności rozpoznania na drodze sądowo-administracyjnej skarg Rzecznika Praw Obywatelskich na powyższe uchwały.

Orzecznictwo mające znaczenie dla oceny dopuszczalności skargi RPO

2. Wbrew twierdzeniom autorów skarg kasacyjnych w niniejszej sprawie, brak kontroli sądowej działalności samorządowych organów władzy publicznej, przyjmującej postać uchwał przeciwko „ideologii LGBT”, trudno pogodzić z konstytucyjną zasadą kontroli sądowej uchwał jednostek samorządu terytorialnego, wyrażoną w art. 184 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem „sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej”, zaś „kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego”. Podkreślić też należy konstytucyjne domniemanie właściwości sądów administracyjnych w tych sprawach (por. B. Naleziński [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art. 184).
3. Stanowisko takie, jak zaprezentowane w zaskarżonej uchwale Rady Gminy Serniki – wydane w trybie art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U z 2021 r. poz. 1372, z późn. zm.; dalej: „u.s.g.”), zostało przedstawione w formie uchwały, tj. w formie przewidzianej prawem dla działania organu stanowiącego gminy – administracyjnego organu kolegialnego, który nie może być uznany jedynie za nośnik wyrażania prywatnych poglądów większości radnych. Ponadto zaskarżona uchwała

wydana została na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g., tj. w ramach kompetencji rady gminy do stanowienia o kierunkach działania wójta (burmistrza). Może to prowadzić do wniosku, że zaskarżona uchwała jest aktem z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a.

4. Mając świadomość linii orzeczniczej wyrażonej m.in. w uchwale siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 czerwca 2014 r. (sygn. akt I OPS 14/13), dotyczącej pojęcia „**aktu z zakresu administracji publicznej**”, to jednak **względny ochrony praw jednostki przemawiają w niniejszej sprawie za przyjęciem szerszej wykładni tego pojęcia**. Przykłady takiej szerokiej wykładni, zgodnie z którą za sprawy z zakresu administracji publicznej uznaje się „wszelkie akty, czynności i sprawy załatwiane przez organy administracji, które nie mają charakteru cywilnoprawnego” znaleźć można w znacznej części orzeczeń sądów administracyjnych (por. uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 czerwca 1998 r., sygn. akt OPS 3/98, ONSA 98/4/109; wyrok składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 maja 1999 r., sygn. akt OSA 1/99, ONSA 1999, nr 4, poz. 109; wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2009 r., sygn. akt I OSK 716/09; wyrok NSA z dnia 24 maja 2017 r., sygn. akt II OSK 2299/15) oraz Sądu Najwyższego (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 września 1996 r. sygn. III ARM 45/96, OSNP 1997, nr 8, poz. 125; postanowienie z dnia 24 września 1997 r. sygn. akt III RN 41/97, OSNP 1998, nr 6, poz. 171). Należy też mieć na uwadze, że we wspomnianej wyżej uchwale z dnia 26 czerwca 2014 r. NSA uznał, że „akty z art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. są rozumiane jako akty organów samorządowych niezawierające przepisów prawa powszechnie obowiązującego, mogą zatem to być akty o charakterze ogólnym wewnętrznego obowiązku, jak regulaminy kierowane do podległych organów czy jednostek, oraz o charakterze zewnętrznym, byle miały oparcie w materii publicznoprawnej. (...) **Gdy są to akty mające charakter uchwał czy zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego, wówczas są zaliczane do omawianej kategorii**”.
5. Także najnowsze orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego potwierdza tendencję do uznania szerokiego zakresu kognicji sądowo-administracyjnej na podstawie art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. W ostatnich postanowieniach dotyczących skarg Rzecznika Praw Obywatelskich na analogiczne, jak zaskarżona uchwała, uchwały Rady Gminy Lipinki, Rady Powiatu Tarnowskiego, Rady Gminy Niebylec oraz Rady Powiatu Ryckiego, NSA jednoznacznie i konsekwentnie opowiedział się za dopuszczalnością skargi na przedmiotowe uchwały (por. postanowienia NSA z 2 lipca 2021 r., sygn. akt III OSK 3353/21 oraz III OSK 3682/21, postanowienia NSA z 24 września 2021 r., sygn. akt III OSK 3944/21 oraz III 4972/21).
6. Jak wskazał NSA w jednej z przytoczonych spraw, sygn. akt III OSK 3353/21: „kryterium nadzoru, jakim jest legalność, wyklucza dopuszczalność działania samorządu

terytorialnego bez umocowania w wyraźnej podstawie prawnej. Działanie samorządu terytorialnego nie znajdujące umocowania w wyraźnej podstawie prawnej, a dokonywane wyłącznie z powołaniem się na zasadę jego samodzielności nie spełnia wymogów działania legalnego. [...] **każda bowiem uchwała** – niezależnie od jej treści, w tym tego, czy zawiera normy konkretne, generalne, czy też nie zawiera norm prawnych, **może i musi stanowić przejaw wykonywania zadań publicznych** w takim zakresie, w jakim zdecydował o tym ustawodawca, a tym samym znajdować oparcie w konkretnej normie prawnej umocowującej do określonego działania”. Zdaniem NSA: „Oznacza to, że **skoro nie istnieje inna sfera działalności organów jednostek samorządu terytorialnego niż wyznaczona jej zadaniami publicznymi, to każda aktywność organów jednostek samorządu terytorialnego jest aktywnością zdeterminowaną kategorią zadań publicznych**. Kwestia prawidłowości odczytania przez organy jednostek samorządu terytorialnego treści tych zadań oraz kwestia prawidłowości realizacji tych zadań podlega badaniu na etapie kontroli sądownoadministracyjnej legalności zaskarżonego aktu, nie może natomiast dyskwalifikować dopuszczalności tej kontroli”.

7. Powyższe wnioski mają przełożenie na grunt niniejszej sprawy. Z cytowanego orzecznictwa NSA jednoznacznie wynika, że każda uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego – niezależnie od jej treści i znaczenia prawnego – podlega kontroli sądu administracyjnego. W konsekwencji zaskarżona uchwała Rady Gminy Serniki podlega kontroli sądu administracyjnego.

Działania instytucji Unii Europejskiej mające znaczenie dla niniejszej sprawy

8. O potrzebie kontroli zaskarżonej uchwały przez sąd administracyjny przesądzają również reperkusje, jakie uchwały przeciwko „ideologii LGBT” spowodowały na płaszczyźnie prawa międzynarodowego, w tym prawa Unii Europejskiej.
9. Potwierdzeniem negatywnych skutków, jakie w sferze publicznej wywołują uchwały tożsame w treści z zaskarżoną uchwałą, są, między innymi, działania podjęte przez organy Unii Europejskiej. W świetle reakcji instytucji unijnych – w szczególności wstrzymania wypłat środków unijnych, wstrzymania negocjacji Umowy Partnerstwa na lata 2021-2027 oraz wstrzymania akceptacji dla Krajowego Planu Odbudowy, a także cofania przez Komisję Europejską dofinansowania poszczególnym jednostkom samorządu terytorialnego – uprawnione jest stwierdzenie, że obowiązywanie na terytorium Polski uchwał skierowanych przeciwko „ideologii LGBT” zagraża finansom publicznym państwa, a w konsekwencji prawom i wolnościom ogółu obywateli Polski.
10. Komisja Europejska 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 Serniki. W

piśmie z 27 maja 2020 r. (znak: EMPL/REGIO/JC/db (2020) 8845638) Dyrektorzy Generalni ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego oraz ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej zwrócili się do polskich instytucji zarządzających i beneficjentów środków finansowych unijnej polityki spójności – tj. marszałków województw: lubelskiego, łódzkiego, małopolskiego, podkarpackiego, świętokrzyskiego – o wyjaśnienia, czy fundusze Unii Europejskiej są i będą wydatkowane zgodnie z horyzontalną zasadą niedyskryminacji. W piśmie tym wskazano, że podjęte **uchwały przeciwko „ideologii LGBT”** oraz Samorządowe Karty Praw Rodziny są **sprzeczne z wartościami określonymi w art. 2 TUE oraz mogą naruszać zakaz dyskryminacji i molestowania ze względu na orientację seksualną w zatrudnieniu**, zawarty w dyrektywie Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz. U. UE L 303, 02/12/2000 P.0016-0022).

11. Według dostępnych informacji na temat przebiegu negocjacji Umowy Partnerstwa z Unią Europejską na lata 2021 – 2027, dotyczących inwestowania przez Polskę środków z funduszy unijnej polityki spójności, **Komisja Europejska stoi na stanowisku, że pięć instytucji zarządzających funduszami (tj. sejmiki województw: podkarpackiego, świętokrzyskiego, małopolskiego, łódzkiego i lubelskiego), które przyjęły uchwały „przeciwko ideologii LGBT” lub „Samorządowe Karty Praw Rodziny”, nie jest zdolnych do zagwarantowania horyzontalnej zasady niedyskryminacji w implementacji funduszy unijnych**, a tym samym ich rola w systemie dystrybucji środków finansowych jest podważona¹.
12. Dotychczas już kilka miast europejskich wycofało się z umów bliźniaczych zawartych z niektórymi z polskich miast, które przyjęły uchwały przeciwko „ideologii LGBT”, jak uchwała będąca przedmiotem niniejszego postępowania. Te polskie miasta straciły również fundusze z UE – w dniu 28 lipca 2020 r. Komisarz Unii Europejskiej ds. Równości, Helena Dalli zdecydowała o wstrzymaniu dotacji UE w wysokości od 5 000 do 25 000 EURO dla kilku gmin, które przyjęły deklaracje przeciwko „ideologii LGBT” (por. pkt 35-36 Raportu Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy – Komitetu Spraw Bieżących z 27 stycznia 2021 r. w kwestii roli władz lokalnych w odniesieniu do faktycznej sytuacji i praw osób LGBTI w Polsce; zob. pkt 19 i n. niniejszego pisma; tłumaczenie ww. Raportu na język polski dostępne pod adresem:

¹ Tekst uwag Komisji Europejskiej do projektu Umowy Partnerstwa – „European Commission informal comments to the draft Partnership Agreement 2021-27 Poland (version received on 18.1.2021)”: “Five regional authorities who adopted resolutions on “Freedom from LGBT ideology”, “Regional Charter on Family Rights” etc. are also indicated to be part of the system of institutions involved in the implementation of the Partnership Agreement. Part of the role of a Managing Authority is to prevent any kind of discrimination. Therefore in case of these five institutions, their capacity to ensure compliance with the horizontal principle of non-discrimination in the implementation, is questionable and needs to be ensured.”

https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Raport_Rady_Europy_%20%28jez.polski%29.pdf – omówienie w dalszej części pisma).

13. Analogicznie, obowiązywanie uchwał powoduje obiekcje instytucji unijnych w przypadku środków z funduszu unijnego zapomogi kryzysowej REACT-EU², przeznaczonych m.in. do zapobiegania skutkom pandemii COVID-19. Jak wynika z publicznie dostępnych informacji, Komisja Europejska wstrzymała wypłaty z funduszu jednostkom kwalifikującym się do programu REACT-EU, które przyjęły uchwały przeciwko „ideologii LGBT”.
14. Należy przypomnieć, że jednostki samorządu terytorialnego odgrywają istotną rolę w wydatkowaniu środków pochodzących z funduszy unijnych. Zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. (Dz. Urz. UE z 20.12.2013 L 347/320) państwa członkowskie podejmują odpowiednie kroki w celu **zapobiegania wszelkim formom dyskryminacji** ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną **podczas przygotowania i wdrażania programów z funduszy unijnych**. Z tej perspektywy uchwały o przeciwdziałaniu „ideologii LGBT” mogą być przez organy UE ocenione jako akty mające wpływ na działanie jednostek samorządu terytorialnego w sferze dysponowania funduszami, dystrybucji oraz wydatkowania środków unijnych, jeśli odbiorcami miałyby być, przykładowo, organizacje przeciwdziałające dyskryminacji ze względu na orientację seksualną czy podobne podmioty. Funkcjonowanie uchwał skierowanych przeciwko „ideologii LGBT” można zatem analizować pod kątem naruszenia zasady nied dyskryminacji, do realizacji której zobowiązane są wszystkie instytucje uczestniczące w procesie wydatkowania środków pochodzących z funduszy unijnych.
15. Naruszenie tej zasady może prowadzić do konsekwencji określonych w Traktatach unijnych, a także może być rozpatrywane w kontekście naruszenia zasad praworządności, określonych w **rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii** (Dz. Urz. UE z 22.12.2020 L 433 I/1) – instrumentu przyjętego w celu ochrony długoterminowego budżetu UE na lata 2021–2027. Warto w tym kontekście zwrócić uwagę na **toczącą się procedurę w związku z naruszeniem art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej**, wszczętą przez Komisję Europejską na skutek braku dostatecznej współpracy polskiego rządu w kwestii wyjaśnienia obowiązywania i funkcjonowania na terytorium Polski uchwał przeciwko „ideologii LGBT”³.

² https://ec.europa.eu/poland/news/210121_react_eu_pl

³ INFR(2021)2115. Zob. komunikat: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/EN/INF_21_3440.

16. Wszystkie powyższe działania potwierdzają, że uchwały o przeciwdziałaniu „ideologii LGBT”, w tym zaskarżona uchwała Rady Gminy Serniki, nie są wyłącznie deklaracjami ideowymi. **Uchwały wywołują skutki dotyczące spraw z zakresu administracji publicznej**, m.in. dlatego, że podniesiona przez Komisję Europejską w kontekście przyjmowania uchwał **kwestia wydatkowania przez Polskę funduszy unijnych jest sprawą z zakresu administracji publicznej**.
17. Ponadto warto odnotować, że w dniu 23 kwietnia 2020 r., a zatem podjętym po wniesieniu przez Rzecznika skargi inicjującej niniejsze postępowanie, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) wydał wyrok w sprawie *Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI (C-507/18)*. Jak orzekł Trybunał, **w materialnym zakresie stosowania dyrektywy 2000/78/WE ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy mieści się m.in. oświadczenie złożone przez pracodawcę w trakcie programu audiowizualnego, że nigdy nie zatrudniłby w swoim przedsiębiorstwie osób o określonej orientacji seksualnej**. W ocenie TSUE takie działanie może zostać uznane za dyskryminację w zakresie warunków dostępu do zatrudnienia lub pracy w rozumieniu art. 3 ust.1 lit. a) dyrektywy, nawet jeśli w danym przedsiębiorstwie nie toczyło się w tym momencie żadne postępowanie rekrutacyjne – wystarczy, że związek pomiędzy oświadczeniem, a warunkami dostępu do zatrudnienia lub pracy w przedsiębiorstwie nie jest hipotetyczny. TSUE odwołał się w tym zakresie do wyroku w sprawie *Asociația Accept* przeciwko *Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării* (wyrok z dnia 25 kwietnia 2013 r., sprawa C-81/12), w którym uznano, że **oświadczenie wskazujące na dyskryminującą ze względu na orientację seksualną politykę zatrudniania wchodzi w zakres pojęcia warunków dostępu do zatrudnienia lub pracy** i nie musi przy tym pochodzić od osoby prawnie umocowanej do nawiązania stosunku pracy w imieniu danego podmiotu. Wyrok ten ma znaczenie dla niniejszej sprawy, ponieważ Gmina Serniki, będąc jednocześnie pracodawcą, odnosi się w zaskarżonej uchwale wprost do kwestii zatrudnienia i obrony „wybranych zawodów” przed *homopropagandą*. Powyższe orzeczenie TSUE potwierdza więc przedstawione w skardze Rzecznika Praw Obywatelskich stanowisko o sprzeczności uchwały z przepisami dyrektywy 2000/78/WE i horyzontalną zasadą niedyskryminacji.

Stanowisko Rady Europy – uchwały przeciwko „ideologii LGBT” sprzeczne z prawami człowieka

18. Zaniepokojenie w kwestii przyjmowania przez niektóre jednostki samorządu terytorialnego w Polsce uchwał skierowanych „przeciwko ideologii LGBT” wyraziła także Rada Europy.

19. W tym zakresie na szczególną uwagę zasługuje „Memorandum na temat stygmatyzacji osób LGBTI w Polsce” opublikowane przez Komisarz Praw Człowieka Rady Europy w dniu 3 grudnia 2020 r.⁴. Na podstawie badań i rozmów przeprowadzonych z przedstawicielami polskich władz, instytucji państwowych oraz społeczeństwa obywatelskiego, Komisarz Praw Człowieka Rady Europy ustaliła, że uchwały te mają negatywny wpływ na sytuację społeczną osób LGBTI. W Memorandum Komisarz wskazała na konkretne okoliczności przemawiające za tą konkluzją: „Takie deklaracje i karty to nie tylko słowa spisane na papierze – mają one **bezpośrednie przełożenie na życie osób LGBTI w Polsce**. Komisarz zapoznała się z relacjami dotyczącymi <efektu mrożącego> takich dokumentów w stosunku do mieszkańców i instytucji, które coraz częściej nie chcą być kojarzone z działaniami związanymi z prawami człowieka osób LGBTI, obawiając się represji lub utraty środków publicznych. Komisarz dowiedziała się, że niektóre media relacjonujące przyjęcie takich dokumentów stały się przedmiotem działań prawnych, a w efekcie niektóre z nich zaczęły stosować autocenzurę. **Komisarz ma również wiedzę o przypadkach, w których mieszkańcom LGBTI odmawiano obsługi w lokalnych przedsiębiorstwach (np. w aptece), a także o organizacjach, którym nie pozwolono na organizowanie wydarzeń podnoszących świadomość na temat osób LGBTI**” (por. pkt 22 Memorandum).
20. W konsekwencji, Komisarz wezwała do uchylenia wyżej wymienionych uchwał i deklaracji: „Komisarz przypomina, że wszyscy ludzie są równi i zasługują na takie samo traktowanie niezależnie od swoich osobistych cech, jak orientacja seksualna i tożsamość płciowa, a tym samym wzywa wszystkie gminy, powiaty i województwa, które przyjęły deklaracje anti-LGBTI czy karty rodziny, do ich bezzwłocznego wycofania i do odrzucenia wszelkich przyszłych dyskryminacyjnych inicjatyw”.
21. Ponadto, na uwagę zasługują działania Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy – organu doradczego Komitetu Ministrów Rady Europy. W dniach 2-3 listopada 2020 r. przedstawiciele Kongresu prowadzili misję sprawozdawczą, mającą na celu zbadanie sytuacji faktycznej i prawnej osób LGBTI na terenie Polski, ze szczególnym uwzględnieniem roli samorządów lokalnych w tej materii, zwłaszcza w kontekście podejmowanych przez polskie samorzady w latach 2019-2020 uchwał dotyczących tzw. „ideologii LGBT”.
22. Uwzględnienie treści i ustaleń Raportu Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy – Komitetu Spraw Bieżących z 27 stycznia 2021 z ww. misji (zob. pkt 12 pisma) ma istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy. Jak wynika z Raportu, uchwały ws. „ideologii LGBT”, przyjmowane przez władze samorządowe w Polsce, przyczyniły się do wzrostu napięcia i konfliktów wokół praw i równego traktowania osób LGBTI, narażając te osoby oraz ich prawa na niebezpieczeństwo (por.

⁴ Por. tekst Memorandum: <https://rm.coe.int/memorandum-na-temat-stygmatyzacji-osob-lgbti-w-polsce/1680a08bb4>

pkt 99 Raportu). W Raporcie podkreślono, że Polska jest stroną szeregu umów międzynarodowych dotyczących praw człowieka, w tym Europejskiej Konwencji Praw Człowieka 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 zobowiązane do ochrony praw obywateli RP, w szczególności tych należących do mniejszości i grup szczególnie wrażliwych. Zadaniem przedstawicieli lokalnych i regionalnych władz jest więc także zapewnienie wszystkim obywatelom w ich okręgach wyborczych ochrony przed dyskryminacją i wykluczeniem (por. pkt 56 Raportu). Konkluzją Raportu jest rekomendacja opracowania rezolucji wzywającej polskie samorządy, które przyjęły uchwały przeciwko „ideologii LGBT”, do ich uchylenia (por. pkt 106 Raportu).

23. Podążając za zawartymi w Raporcie ustaleniami oraz rekomendacjami, w dniu 16 czerwca 2021 r. Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy przyjął **rezolucję, w której wezwał polskie jednostki samorządu terytorialnego, które przyjęły podobne uchwały, do ich uchylenia** oraz wzmocnienia ochrony praw grup mniejszościowych, w tym osób LGBTI (rezolucja 471-2021, przyjęta 16 czerwca 2021⁵, dalej: Rezolucja). W pkt 8 Rezolucji – w ślad za ustaleniami raportu – wskazano na negatywny wpływ, jaki analogiczne uchwały mogą mieć na życie osób LGBTI (tj. lesbijek, gejów, osób biseksualnych, transpłciowych oraz interpłciowych) w Polsce, **ich bezpieczeństwo osobiste i dobrostan, w szczególności na osoby młode**. W pkt 9 Rezolucji jako motyw jej przyjęcia podkreślono także **narastającą w Polsce atmosferę wrogości wobec osób LGBTI**.
24. Treść podjętej Rezolucji, opierającej się na ustaleniach faktycznych Raportu, mimo że stanowi akt prawny typu *soft law*, dowodzi jednak znaczącego, negatywnego wpływu, jaki obowiązywanie uchwał analogicznych do przyjętej przez Radę Gminy Serniki ma dla życia społecznego w Polsce. Świadczą o tym nie tylko stwierdzone przez przedstawicieli Rady Europy zagrożenia dla bezpieczeństwa osobistego obywateli, wzrost atmosfery wrogości i negatywny wpływ na dobrostan osób LGBTI. O ich wymiernych skutkach w sferze prawnej świadczy także sprzeciw Rady Europy jako międzynarodowej organizacji ochrony praw człowieka.

Podsumowanie

25. Mając na uwadze przedstawione wyżej okoliczności, należy uznać, że zaskarżona w niniejszej sprawie uchwała podlega kontroli sądu administracyjnego. Niezależnie bowiem od tego, jak ocenić jej treść pod kątem znaczenia prawnego, jest to niewątpliwie „uchwała organu samorządu terytorialnego”, o której mowa w art. 184 Konstytucji.

⁵ Tekst rezolucji dostępny jest pod adresem: <https://rm.coe.int/resolution-471-2021-en-lgbti-people-in-poland-current-affairs-committe/1680a2ddae>

Trzeba również podkreślić, że w przypadku tego typu uchwał wskazany przepis Konstytucji nie wymaga – w przeciwieństwie do aktów wydawanych przez terenowe organy administracji rządowej – aby uchwała miała cechy „aktu normatywnego”. Przepis art. 184 Konstytucji powinien być uwzględniony podczas interpretacji regulacji ustawowych określających zakres kompetencji sądów administracyjnych.

26. Okolicznością wzmacniającą tezę o dopuszczalności kontroli sądowej zaskarżonej uchwały są następstwa, jakie uchwały w sprawie „ideologii LGBT” wywołały w obszarze prawa międzynarodowego, a w szczególności unijnego. Oceniając dopuszczalność skargi na określony akt sąd administracyjny powinien bowiem uwzględnić nie tylko treść tego aktu, ale również jego skutki, a także – podkreślane w dokumentach międzynarodowych i unijnych – znaczenie aktu z punktu widzenia ochrony wolności i praw człowieka.

Z tych wszystkich względów wnoszę, jak na wstępie.

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/