



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 czerwca 2022 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Mirosław Wincenciak

Sędziowie



Sędzia NSA Małgorzata Masternak - Kubiak

Sędzia del. WSA Kazimierz Bandarzewski (spr.)

po rozpoznaniu w dniu 28 czerwca 2022 r.
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej
sprawy ze skarg kasacyjnych Prokuratora Prokuratury Okręgowej w Poznaniu del. do
Prokuratury Krajowej oraz Rady Gminy Klwów
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie
z dnia 15 lipca 2020 r. sygn. akt VIII SA/Wa 42/20
w sprawie ze skargi Rzecznika Praw Obywatelskich
na uchwałę Rady Gminy Klwów
z dnia 17 czerwca 2019 r. nr VI/51/2019
w przedmiocie podjęcia deklaracji – „Gmina Klwów wolna od ideologii LGBT”

oddala skargi kasacyjne.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Małgorzata Samuła

sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 15 lipca 2020 r. sygn. akt VIII SA/Wa 42/20, po rozpoznaniu skargi Rzecznika Praw Obywatelskich na uchwałę Rady Gminy Klwów z dnia 17 czerwca 2019 r. nr VI/51/2019 w przedmiocie podjęcia deklaracji – „Gmina Klwów wolna od ideologii LGBT”, stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

W motywach orzeczenia Sąd pierwszej instancji oceniając dopuszczalność skargi wskazał, że przedmiotowa uchwała stanowi akt jednostki samorządu terytorialnego (gminy) 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 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.) zwanej dalej w skrócie P.p.s.a. i podlega kognicji sądów administracyjnych. Art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.) zwanej dalej w skrócie u.s.g. przyznaje każdemu, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone, możliwość zaskarżenia uchwały organu podjętej w sprawach z zakresu administracji publicznej. Biorąc pod uwagę treść spornej uchwały nie sposób zdaniem Sądu stwierdzić, iż jest to jedynie niewiążące stanowisko Rady Gminy o charakterze niewładczym. Zakwestionowana uchwała ma charakter władczy, zobowiązujący, gdyż zawiera dyrektywy działania skierowane do organu wykonawczego oraz jednostek organizacyjnych gminy – szkół i innych placówek oświatowych. Świadczą o tym użyte zwroty „nie zgodzimy się; zrobimy wszystko aby do szkół nie miały wstępu.....”. Wyrażone stanowisko należało uznać jako wytyczne stosowania prawa, a więc do działania o charakterze władczym.

Analizując legalność zaskarżonego aktu Wojewódzki Sąd Administracyjny podkreślił, że ani w ustawie o samorządzie gminnym, ani też w innym akcie prawa powszechnie obowiązującego rangi ustawowej nie ma przepisu, który uprawniałby radę gminy do zajmowania ogólnego stanowiska w zakresie stosowania prawa, ani generalnej interpretacji prawnej. W takiej sytuacji uchwała powinna wskazywać na szczególną normę kompetencyjną upoważniającą organ do jej podjęcia. Zważywszy na powyższe przedmiotowa uchwała jako akt władczy została wydana bez podstawy prawnej, a tym samym z naruszeniem konstytucyjnej zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP. Ani art. 6 u.s.g., ani wskazany przez radę gminy art. 18 ust. 1

u.s.g. nie stanowią podstawy do swobodnego tworzenia zadań publicznych przez samorząd gminny.

Wyjaśniono, że art. 18 ust.1 u.s.g. upoważnia radę gminy do podejmowania działań niewładczych np. o charakterze programowym, intencyjnym, o ile działania pozostają w granicach zadań gmin przewidzianych w prawie. Niewątpliwie poza zakresem właściwości gminy znajdują się sprawy ogólnokrajowe, czy należące z mocy ustaw szczególnych do właściwości innych organów samorządowych, państwowych lub organizacji społecznych. Kwestie podejmowania współpracy z organizacjami zewnętrznymi przez szkoły reguluje art. 86 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz.U z 2019 r., poz. 1148) zwanej dalej w skrócie P.o. W związku z treścią uchwały to Rada Gminy, wchodząc w kompetencje ustawodawcy przypisała sobie uprawnienia dokonywania wykładni i realizacji ww. uregulowania poprzez wskazywanie jakie organizacje mogą nawiązywać współpracę ze szkołami i w jakim zakresie, a jakie nie, a wręcz ustalać zakres treści jaki będzie przekazywany w szkołach czy też placówkach pedagogicznych (sprzeciw wobec powoływania tzw. latarników) - osób, które miały podejmować interwencje w przypadkach dyskryminacji lub przemocy ze względu na orientację seksualną czy tożsamość płciową.

Sąd podzielił stanowisko skarżącego, iż zaskarżona uchwała narusza zakaz dyskryminacji wynikający z art. 32 ust. 2 Konstytucji RP, w świetle którego nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Zaakcentowano, że zwrot „ideologia LGBT” jest zwrotem w toczącej się debacie publicznej i odnosi się osób nieheteronormatywnych i transpłciowych, gdyż orientacja seksualna i tożsamość płciowa stanowią element tożsamości i pozostają nierozzerwalnie związane z każdą osobą. Ponadto podejmowanie przedmiotowej uchwały należy umiejscowić w kontekście społecznym danej społeczności lokalnej. Dana społeczność lokalna otrzymuje jasny przekaz o zagrożeniu płynącym od tak określonej grupy osób, a organy gminy i jej jednostki organizacyjne stanowisko w jakim kierunku winny iść przyszłe rozwiązania prawno – faktyczne i jakie ma oczekiwania w tym zakresie rada gminy. W przyjętej uchwale rada odwołuje się i deklaruje wierność tradycji narodowej i państwowej, pamięć o 1053 latach chrztu Polski, 100 latach niepodległości zapominając, iż z tych wartości i tej dumy nie powinien być nikt wykluczony.

Zaakcentowano, że zaskarżona uchwała stanowi nieuprawnioną ingerencję w wolności i prawa osób nieheteronormatywnych poprzez naruszenie ich godności oraz

prawa do życia osobistego w zgodzie z ich orientacją seksualną. Zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka orientacja seksualna, życie seksualne oraz tożsamość płciowa są istotnymi elementami życia prywatnego. Wbrew deklaracjom zaskarżona uchwała ingeruje w życie prywatne tej grupy mieszkańców, którzy identyfikują się jako osoby LGBT. Faktycznie zapowiadane zwalczanie tzw. ideologii LGBT prowadzi zaś do dehumanizacji tej grupy społecznej, co bije w ich godność i narusza przepis art. 47 Konstytucji RP.

Za zasadne uznano także twierdzenie skarżącego, że zaskarżona uchwała ustanawiając strefę wolną od LGBT narusza art. 21 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu UE (Dz. Urz. UE z 2016 r., C 202, s.1) zwanego dalej w skrócie „TFUE”, poprzez ograniczenie swobody przemieszczania się, poprzez zniechęcanie obywateli UE, którzy identyfikują się jako osoby LGBT do przebywania na terenie gminy Klwów, oraz art. 7, art. 11 ust. 1, art. 45 Karty Praw Podstawowych UE (Dz. Urz. UE z 2016 r., C 202) poprzez naruszenie prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, wolności wypowiedzi oraz zakazu dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową.

Reasumując Sąd stwierdził, iż przedmiotowa uchwała jako władcze rozstrzygnięcie rady gminy, które nie posiadało wyraźnej i dookreślonej podstawy prawnej w przepisach ustawy oraz akt naruszający przywołane przepisy Konstytucji RP i art. 21 ust. 1 TFUE w sposób istotny, podlegała wyeliminowaniu z obrotu prawnego.

Skargi kasacyjne od powyższego wyroku do Naczelnego Sądu Administracyjnego wywiedli Prokurator Prokuratury Okręgowej w Poznaniu del. do Prokuratury Krajowej (dalej jako Prokurator) oraz Rada Gminy Klwów.

Prokurator zaskarżając orzeczenie w całości, podniósł zarzuty naruszenia:

I. przepisów prawa materialnego poprzez błędną wykładnię, a w konsekwencji niewłaściwe zastosowanie:

1) art. 18 ust. 1 u.s.g. w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP oraz art. 86 P.o., poprzez stwierdzenie, że zaskarżony akt miał charakter władczy (nie konkretyzując przy tym, o jaką formę prawną działania organu chodzi), zaś Rada Gminy Klwów wkroczyła w kompetencje ustawodawcy - co skutkowało stwierdzeniem przez Sąd istotnego naruszenia prawa i stwierdzeniem nieważności aktu na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a., podczas gdy uchwała ta zawiera wyłącznie postanowienia o charakterze niewładczym, stąd wystarczającą podstawą do jej wydania był art. 18 ust. 1 u.s.g.;

2) art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 1, art. 2 i art. 18 Konstytucji RP oraz art. 10 ust. 1 i ust. 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61 poz. 284 ze zm.) zwanej dalej w skrócie EKPC, art. 11 ust. 1, art. 18 ust. 1 i art. 6 ust. 1 u.s.g. oraz art. 3 ust. 1 i ust. 2 zdanie 1, art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.) zwanej dalej w skrócie EKSL, poprzez zakwestionowanie prawa Rady Gminy Klwów do zaprezentowania stanowiska w sprawie dotyczącej wspólnoty samorządowej, dotyczącej zagrożeń płynących dla konstytucyjnego porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej i moralności publicznej z ideologii LGBT (będącej elementem ideologii gender) - co skutkowało stwierdzeniem przez Sąd nieważności aktu na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. - podczas gdy przywołane przepisy przyznają organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego wolność wypowiedzi w kwestiach dotyczących istotnych spraw mieszkańców tej jednostki;

3) art. 163 w związku z art. 15 ust. 1 i art. 16 Konstytucji RP w związku z art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 2 i ust. 3 EKSL w związku z art. 18, art. 30, art. 32, art. 33 ust. 1, art. 47, art. 48, art. 53 ust. 1 i ust. 3 oraz art. 70 ust. 1 i ust. 4, art. 72 ust. 1 Konstytucji RP, poprzez zakwestionowanie uprawnienia Gminy Klwów do wyrażenia sprzeciwu wobec zagrożenia konstytucyjnych praw i wolności mieszkańców przez wymienione w zakwestionowanej przez Sąd uchwale zjawiska - co skutkowało stwierdzeniem przez Sąd nieważności aktu na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. - podczas gdy prawidłowa wykładnia i zastosowanie ww. przepisów przyznaje Gminie prawo do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na jej własną odpowiedzialność i w interesie jej mieszkańców, w tym w zakresie konstytucyjnie chronionych ich sfer życia: prywatnego, małżeńskiego, rodzinnego, rodzicielskiego oraz praw dziecka;

4) art. 21 ust. 1 TFUE oraz art. 7, art. 11 ust. 1, art. 45 Karty Praw Podstawowych, poprzez uznanie, że w niniejszej sprawie doszło do ograniczenia swobody przemieszczania się obywateli Unii Europejskiej, którzy identyfikują się jako osoby LGBT oraz prawa do poszanowania ich życia prywatnego, rodzinnego, wolności wypowiedzi oraz zakazu dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową, podczas gdy w niniejszej sprawie nie zaistniały okoliczności, które dotyczyłyby praw lub wolności konkretnych podmiotów i które aktualizowałyby zastosowanie ww. przepisów;

II. przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 147 § 1 P.p.s.a., poprzez błędne uznanie przez Sąd pierwszej instancji, że zaistniały podstawy do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały wobec stwierdzenia, iż akt ten jako władcze rozstrzygnięcie Rady nie posiadał wyraźnej podstawy ustawowej oraz naruszał przepisy Konstytucji RP i TFUE, podczas gdy prawidłowa wykładnia przytoczonych wyżej przepisów prawnych nakazywała zastosowanie ww. przepisów w sposób, o którym mowa w ww. zarzutach 1-4.

W oparciu o wskazane zarzuty Prokurator wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i oddalenie skargi.

Z kolei Rada Gminy Klwów w skardze kasacyjnej zaskarżyła ww. wyrok w całości, zarzucając mu:

I. na podstawie art. 183 § 2 pkt 5 P.p.s.a. w z w. z art. 3 § 2 pkt 6 P.p.s.a. w związku z art. 58 § 1 pkt 1 P.p.s.a. nieważność postępowania poprzez przyjęcie, że uchwalona przez radę gminy deklaracja ideowa, niebędąca podstawą nałożenia jakichkolwiek obowiązków, czy przyznania bądź stwierdzenia uprawnień, która nie tworzy i nie znosi istniejących stosunków prawnych i nie zawiera żadnych postanowień, które mogłyby stanowić źródło konkretnych wytycznych dla innych podmiotów, została podjęta w sprawie z zakresu administracji publicznej, a przez to należy do właściwości sądu administracyjnego i może być przedmiotem kontroli sądownoadministracyjnej a więc błędne przyjęcie, że droga sądowa była dopuszczalna;

II. naruszenie prawa materialnego:

1) art. 32 ust. 2 Konstytucji RP poprzez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że charakter dyskryminujący posiada uchwalona przez radę gminy deklaracja ideowa, niebędąca podstawą nałożenia jakichkolwiek obowiązków czy przyznania bądź stwierdzenia uprawnień, która nie tworzy i nie znosi istniejących stosunków prawnych i nie zawiera żadnych postanowień, które mogłyby stanowić źródło konkretnych wytycznych dla innych podmiotów, podczas gdy w rozumieniu ustawy zasadniczej dyskryminacja może zachodzić jedynie w procesie stanowienia oraz stosowania prawa, oznaczając nienadające się do zaakceptowania tworzenie różnych norm prawnych dla podmiotów prawa, które powinny być zaliczone do tej samej klasy (kategorii), albo nierówne traktowanie podobnych podmiotów prawa w indywidualnych przypadkach, gdy różnicowanie nie znajduje podstaw w normach prawnych;

2) art. 47 Konstytucji RP poprzez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że sprzeciw wobec sprzecznego z prawem instalowania funkcjonariuszy politycznej poprawności w szkołach (tzw. latarników), wczesnej seksualizacji polskich dzieci lub wywieranie administracyjnej presji na rzecz stosowania poprawności politycznej w wybranych zawodach stanowi naruszenie prawa do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym, podczas gdy żadne z tych działań nie korzysta z ochrony prawnej jako oczywiście sprzeczne z prawem;

3) art. 18 ust. 1 u.s.g. poprzez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że do właściwości rady gminy nie należy uchwalanie deklaracji ideowych, niebędących podstawą nałożenia jakichkolwiek obowiązków, czy przyznania bądź stwierdzenia uprawnień, które nie tworzą i nie znoszą istniejących stosunków prawnych i nie zawierają żadnych postanowień, które mogłyby stanowić źródło konkretnych wytycznych dla innych podmiotów, podczas gdy rada gminy jest uprawniona do uchwalania takich deklaracji jako moralnego sam zobowiązania się do obrony wartości wymienionych w treści takich deklaracji, a przywoływanych wprost w ustawie zasadniczej - wolności słowa (art. 54 Konstytucji RP), niewinności dzieci (art. 72 ust. 1 Konstytucji RP), autorytetu rodziny (art. 18, art. 48 ust. 1 i art. 71 Konstytucji RP), autorytetu szkoły (art. 70 ust. 1 Konstytucji RP) oraz swobody przedsiębiorców (art. 22 Konstytucji RP).

W związku z powyższym w skardze kasacyjnej wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i odrzucenie skargi Rzecznika Praw Obywatelskich, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i oddalenie skargi Rzecznika Praw Obywatelskich lub o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi pierwszej instancji, w każdym zaś przypadku o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania według norm przepisanych.

W odpowiedziach na skargi kasacyjne oraz w piśmie z dnia 22 grudnia 2021 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o ich oddalenie.

Pismem z dnia 26 maja 2022 r. uczestnik postępowania Federacja Znaki Równości z siedzibą w Krakowie wniósł o oddalenie skarg kasacyjnych.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do treści art. 183 § 1 P.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej z urzędu biorąc pod rozwagę jedynie nieważność postępowania.

W tej sprawie Sąd nie stwierdza wystąpienia jakiegokolwiek przesłanki nieważności postępowania, a tym samym rozpoznając sprawę Naczelny Sąd Administracyjny związany jest granicami skargi. Związanie granicami skargi oznacza wiązanie podstawami zaskarżenia wskazanymi w skardze kasacyjnej oraz jej wnioskami. Naczelny Sąd Administracyjny bada przy tym wszystkie podniesione przez stronę skarżącą kasacyjnie zarzuty naruszenia prawa (tak NSA w uchwale pełnego składu z dnia 26 października 2009 r. sygn. akt I OPS 10/09, opubl. w ONSAiWSA 2010 z. 1 poz. 1).

Zgodnie z art. 174 P.p.s.a. skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach: 1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, a także 2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Zgodnie z art. 176 P.p.s.a. strona skarżąca kasacyjnie ma obowiązek przytoczyć podstawy skargi kasacyjnej wnoszonej od wyroku Sądu pierwszej instancji i szczegółowo je uzasadnić wskazując, które przepisy ustawy zostały naruszone, na czym to naruszenie polegało i jaki miało wpływ na wynik sprawy. Rola Naczelnego Sądu Administracyjnego w postępowaniu kasacyjnym ogranicza się do skontrolowania i zweryfikowania zarzutów wnoszącego skargę kasacyjną.

Sprawa podlega rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, ponieważ stosownie do art. 15zsz4 ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych zasadach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1842) rozpoznanie sprawy jest konieczne, a przeprowadzenie wymaganej przez Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi rozprawy mogłoby wywołać nadmierne zagrożenie dla zdrowia osób w niej uczestniczących i nie można przeprowadzić jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku.

Obie skargi kasacyjne są niezasadne. Ta część zarzutów zawarta w tych skargach, która jest zbieżna lub identyczna, zostanie rozpoznana łącznie. Pozostałe zarzuty skargi kasacyjnych zostaną rozpoznane odrębnie.

Przede wszystkim należy stwierdzić, że w tej sprawie zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 137) jedynym kryterium kontroli jest zgodność z prawem. Naczelny Sąd Administracyjny, tak jak i w tej sprawie Wojewódzki Sąd Administracyjny wobec zaskarżonej uchwały, nie dokonuje kontroli zaskarżonego wyroku pod względem trafności czy zasadności światopoglądu, ideologii lub poglądów, będących przedmiotem unieważnionej przez Sąd pierwszej instancji uchwały. Dlatego też te fragmenty uzasadnień obu skarg kasacyjnych, w których wyrażano oceny określonego światopoglądu nie mają znaczenia dla rozstrzygnięcia tej sprawy.

Nie jest zasadny zarzut skargi kasacyjnej Rady Gminu Klwów, dotyczący naruszenia przez Sąd pierwszej instancji przepisów postępowania w stopniu mającym wpływ na wynik sprawy polegający na braku odrzucenia skargi wniesionej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w tej sprawie, w której droga sądowa miałaby być niedopuszczalna.

Nie można podzielić stanowiska jakoby w tej sprawie Sąd pierwszej instancji naruszył art. 183 § 2 pkt 5 P.p.s.a. w związku z art. 3 § 2 pkt 6 P.p.s.a. i w związku z art. 58 § 1 pkt 1 P.p.s.a. bezpodstawnie przyjmując, że zaskarżona uchwała zawierająca deklarację ideową i niezawierającą norm prawnych skierowanych do kogokolwiek miałaby zostać błędnie zakwalifikowana jako uchwała w sprawie z zakresu administracji publicznej. Należy przy tym stwierdzić, że formułowany w tym zakresie zarzut nieważności postępowania Naczelny Sąd Administracyjny uwzględnia z urzędu.

Ustosunkowując się do tego zarzutu należy wskazać, że zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia kryterium legalności. Stosownie do art. 184 Konstytucji RP sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego. Koresponduje z tymi unormowaniami art. 3 § 1 P.p.s.a., zgodnie z którym sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że wykładnia art. 184 Konstytucji RP wprowadza domniemanie właściwości sądów administracyjnych w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości w zakresie kontroli działalności administracji publicznej (por. wyrok TK z 14 czerwca 1999 r., sygn. K 11/98, opubl. w OTK ZU z 1999/5/97; wyrok TK z 15 października

2013 r., sygn. P 26/11, opubl. w OTK-A z 2013/7/99). Tym samym ustrojodawca zakresem kontroli sądowoadministracyjnej objął wszystkie uchwały organów samorządu terytorialnego nie wprowadzając kryteriów różnicujących uchwały na te, które takiej kontroli podlegają i na te, które pozostają poza nią. Obalenie domniemania właściwości sądu administracyjnego do skontrolowania danej działalności wymaga wykazania, że sprawa, która na skutek zaskarżenia wydanego w niej aktu trafiła do sądu administracyjnego, należy do kognicji innego sądu.

Nie powinno budzić najmniejszej wątpliwości, że ogół mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego stanowi wspólnotę samorządową (art. 16 ust. 1 Konstytucji RP), a mieszkańcy takiej wspólnoty poprzez wybierane organy realizują jedynie zadania publiczne. Samorząd terytorialny nie może wykonywać zadań innych niż publiczne. Pogląd ten wprost nawiązuje do ugruntowanego stanowiska tak w orzecznictwie jak i doktrynie zgodnie z którym wszelka aktywność samorządu terytorialnego jest aktywnością w ramach realizacji zadań publicznych (por. uchwała TK z 27 września 1994 r., sygn. W 10/93, opubl. w OTK 1994/2/46; wyrok TK z 7 grudnia 2005 r., sygn. Kp 3/05, opubl. w OTK-A 2005/11/131; M. Mączyński, Pojęcie zadania publicznego a zadania samorządu terytorialnego, *Finanse Komunalne* z 2019 r. nr 1-2, s. 105; P. Chmielnicki, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. P. Chmielnickiego, 2013, Warszawa, s. 870-872).

Kwalifikacji zadań wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego jako zadań publicznych nie zmienia okoliczność, że zadania te mogą być wykonywane w różnych formach, w tym niekiedy również w formach właściwych dla prawa cywilnego (np. umów cywilnoprawnych). Wykonywanie zadań w rozmaitych formach nie daje podstaw do wyodrębniania wśród zadań samorządu terytorialnego wykonywanych przez organy tego samorządu zadań publicznych i zadań niepublicznych. Tym samym skoro zgodnie z art. 3 § 2 pkt 6 P.p.s.a. każdy akt organu samorządu terytorialnego nie będący aktem prawa miejscowego, podjęty w sprawie z zakresu administracji publicznej podlega kontroli sądu administracyjnego, to nie powinno budzić najmniejszej wątpliwości, że także zaskarżona do Sądu pierwszej instancji uchwała Rady Gminy Klwów jest uchwałą podjętą z zakresu administracji publicznej w formie właściwej dla tego organu (tj. w drodze uchwały podjętej na sesji organu stanowiącego). Ocena zaś, czy była podstawa prawna do podjęcia danej uchwały nie oznacza, że uchwała podjęta bez podstawy prawnej w ogóle nie podlega kontroli sądu administracyjnego. Taka interpretacja byłaby

całkowicie sprzeczna z fundamentalnymi zasadami ustrojowymi Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którymi Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym (art. 2 Konstytucji RP), a każdy organ wykonujący władzę publiczną działa tylko na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Działanie bez podstawy prawnej musi spotkać się z kontrolą władzy sądowniczej sprawowanej m.in. przez sądy administracyjne.

Stanowisko dotyczące dopuszczalności sądowej kontroli uchwał w przedmiocie przeciwdziałania szerzeniu tzw. ideologii „LGBT” na terenach gmin jest przy tym konsekwentnie podtrzymywane przez sądy administracyjne (por. np. postanowienie NSA z 2 lipca 2021 r., sygn. akt III OSK 3353/21; postanowienie NSA z 2 lipca 2021 r. sygn. akt III OSK 3682/21; postanowienie NSA z 25 września 2020 r. sygn. akt I OSK 1256/20) i w tej sprawie Naczelny Sąd Administracyjny pogląd ten podtrzymuje.

Rekapitulując należy stwierdzić, że skoro zaskarżony do Sądu pierwszej instancji akt został podjęty przez organ stanowiący Gminy Klwów w drodze uchwały i żaden inny sąd nie jest właściwy do jego kontroli, to w pełni zasadnym było na podstawie art. 3 § 2 pkt 6 P.p.s.a. objęcie tej uchwały kognicją Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Wbrew stanowisku skarżącej Rady Gminy Klwów droga sądowa w tej sprawie była w pełni dopuszczalna i nie zaistniała przesłanka nieważności postępowania o której mowa w art. 183 § 2 pkt 5 P.p.s.a.

Łącznie zostaną rozpoznane zarzuty Rady Gminy Klwów dotyczące naruszenia przez Sąd pierwszej instancji prawa materialnego w zakresie obejmującym błędną wykładnię art. 18 ust. 1 u.s.g. poprzez niezasadne w rozumieniu tej strony skarżącej przyjęcie, że do właściwości rady gminy nie należy uchwalanie deklaracji ideologicznych oraz zawarty w skardze kasacyjnej Prokuratora zarzut błędnej wykładni art. 18 ust. 1 u.s.g. poprzez stwierdzenie, że zaskarżona uchwała ma charakter władczy i wykracza poza zakres spraw o charakterze lokalnym.

Trafnie Sąd pierwszej instancji w zaskarżonym wyroku stwierdził, że art. 18 ust. 1 u.s.g. nie zawiera jakiegokolwiek podstawy do podejmowania uchwał. Zgodnie z tym przepisem do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Jest to przepis, który jedynie reguluje prawidłowe wskazanie organu w przypadku, gdy ustawodawca powierza jakieś zadanie gminom, ale bez wskazania, który z jej organów będzie je wykonywał. To ustawa powinna, zgodnie z treścią art. 18 ust. 1 *in fine* u.s.g.

stanowić, który z organów gminy (wójt lub rada gminy) ma dane zadanie publiczne wykonywać. Gdyby jednak okazało się, że ustawodawca dane zadanie przekazał w drodze ustawy do wykonywania samorządowi gminnemu (gminie), ale bez wskazania organu do jego wykonywania, to przywołany art. 18 ust. 1 u.s.g. reguluje w takiej sytuacji właściwość do jego wykonywania poprzez wskazanie organu stanowiącego.

Art. 18 ust. 1 u.s.g. nie reguluje ani kwestii charakteru uchwały, ani też tego, czy dana uchwała może zawierać deklarację ideową. Tym samym zarzuty w obu skargach kasacyjnych naruszenia przez Wojewódzki Sąd Administracyjny art. 18 ust. 1 u.s.g. są niezasadne.

Uchwały są formą działania organu stanowiącego gminy niezależnie od tego, czy statut danej gminy wprowadza dodatkowy podział na np. stanowiska, deklaracje, opinie, rezolucje, itp. Rada gminy poprzez głosowanie na sesji podejmuje uchwały niezależnie od tego, jak są one nazywane. Tym samym niezależnie od tego, czy daną uchwałę nazwie się „deklaracją”, „rezolucją”, „stanowiskiem”, czy też uchwałą – są to z punktu widzenia form działania organu stanowiącego uchwały, podlegające stosownej procedurze zarówno ich podjęcia (w tym także i głosowania), jak i nadzorowi oraz kontroli właściwego sądu. Także w orzecznictwie sądowym nie budzi wątpliwości, że wszelkiego rodzaju rozstrzygnięcia (akty woli) podejmowane przez radę gminy mają formę uchwał (por. NSA z 13 listopada 2008 r. sygn. akt II OSK 1262/08; postanowienie NSA z 21 października 2010 r. sygn. akt II OSK 2032/10; wyrok NSA z 12 marca 2013 r. sygn. akt I OSK 1997/12; uchwała TK z 27 września 1994 r. sygn. W 10/93, opubl. w OTK 1994/2/46).

Ponadto należy stwierdzić, że przepis statutu gminy nie może kreować zadań publicznych organów samorządu bez ustawowego upoważnienia. Stanowisko to znajduje wprost oparcie w art. 15 ust. 1 i 2 oraz art. 16 ust. 1 i 2 Konstytucji RP zgodnie z którymi samorząd terytorialny w Polsce oparty jest na zasadzie decentralizacji władzy publicznej, stosownie do której stanowi on (tj. samorząd) formę wykonywania (i tylko wykonywania, a nie np. kreowania) zadań publicznych w granicach określonych przez ustawodawcę. Jak wprost wynika z art. 16 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji RP przysługującą samorządowi terytorialnemu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Zadania publiczne wynikają z ustaw co oznacza, że kreuje je ustawodawca i również ustawodawca przekazuje te zadania do wykonywania samorządowi terytorialnemu. Nie istnieje zadanie publiczne samorządu

terytorialnego, którego źródłem nie byłby akt powszechnie obowiązujący rangi ustawowej. Wymóg ustawy jako źródła kreowania zadania publicznego wynika nie tylko z faktu powszechnego obowiązywania norm ustawowych, ale także i z tej okoliczności, że zadania publiczne realizowane są na rzecz lub w imieniu członków wspólnoty samorządowej, a tym samym ich wykonywanie skutkuje ingerencją z prawa lub obowiązki mieszkańców, w tym także chronione konstytucyjnie.

Także podniesiony w skardze kasacyjnej Prokuratora zarzut naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 163 Konstytucji RP nie jest zasadny. Zgodnie z tym przepisem samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Przepis ten nie stanowi normy kompetencyjnej ani nawet normy zadaniowej. Zawiera on generalną klauzulę pozwalającą na rozstrzygnięcie sporów w przypadku, gdyby ustawodawca wykreował zadanie publiczne bez wskazania, który organ powinien to zadanie wykonywać. Art. 163 Konstytucji RP stanowi, że w takim przypadku takie zadanie publiczne powinien wykonywać samorząd terytorialny, przy czym ustalenie, który szczebel samorządu a następnie który z organów samorządu ma wykonywać takie zadanie wymaga zastosowania dalszych reguł zawartych w art. 164 ust. 3 Konstytucji RP i art. 18 ust. 1 u.s.g.

W skardze kasacyjnej Rady Gminy Klwów podniesiono, że zaskarżona uchwała ma charakter ideologiczny (światopoglądowy) i nie zawiera ani żadnego zobowiązania do jakiegokolwiek działania, ani nie nakłada żadnych obowiązków na kogokolwiek, stanowi zaś napiętnowanie moralne czynów, które są zakazane przez ustawodawcę i samozobowiązanie się radnych do szczególnej ostrożności i czujności wobec ewentualnych naruszeń prawa (*s. 18 skargi kasacyjnej Rady Gminy Klwów*). Natomiast w uzasadnieniu skargi kasacyjnej Prokuratora podniesiono, że zaskarżona uchwała nie zawiera żadnych norm postępowania, niczego nie nakazuje organowi wykonawczemu ani jednostkom samorządowym ani też nie określa, jak mają być załatwiane sprawy (*s. 6-12 skargi kasacyjnej Prokuratora*).

Naczelny Sąd Administracyjny nie podzielając ww. zarzutów stwierdza, że ocena zaskarżonej uchwały powinna być dokonana indywidualnie, na podstawie analizy jej treści. Rację ma Sąd pierwszej instancji wskazując, że uchwała Rady Gminy Klwów z 17 czerwca 2019 r. nr VI/51/2019 zawiera treść, którą należy interpretować jako normy o charakterze władczym.

Rada gminy jest organem stanowiącym, który – zgodnie z art. 3 ust. 2 EKSL – dysponuje organem wykonawczym, a tym samym jego uchwały mają znaczenie dla funkcjonowania tak organu wykonawczego, jak i pozostałej administracji samorządowej danej gminy. Nie można podzielić stanowiska zawartego w obu skargach kasacyjnych, zgodnie z którym unieważniona uchwała nie ma żadnej mocy sprawczej w funkcjonowaniu administracji Gminy Klwów. Jest to sprzeczne z jej treścią z której wprost wynika, że uczniowie w szkołach publicznych tej Gminy nie będą mogli uczestniczyć w żadnych zajęciach dotyczących wskazanej w tej uchwale tzw. ideologii LGBT, nie będzie można instalować tzw. latarników lub też będą chronieni nauczyciele i przedsiębiorcy przed narzucaniem im nieprofesjonalnych kryteriów działania. Taka treść nie oznacza, że uchwała ta nie będzie wywierała żadnego wpływu na funkcjonowanie np. dyrektorów szkół publicznych, a wręcz przeciwnie kierownicy jednostek oświaty w tej Gminie będą zobowiązani do jej przestrzegania. W istocie zawarte w pkt 3 unieważnionej uchwały sformułowanie o ochronie przez Radę Gminy Klwów przedsiębiorców i nauczycieli oznacza nieudolne (a to dlatego, że nie wskazano na sposób działania tego organu) wprowadzenie normy prawa miejscowego, której skutki bezpośrednio dotyczyłyby przedsiębiorców.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjęcie w obu skargach kasacyjnych argumentacji, jakoby unieważniona uchwała nie miała żadnego znaczenie prawnego jest nie tylko nie do pogodzenia z zamiarem samej Rady Gminy Klwów, która chciała, aby taka właśnie uchwała wykluczająca dany ruch lub tzw. ideologię z terenu tej Gminy została podjęta i aby ta uchwała na terenie tej Gminy obowiązywała. Ponadto w obu skargach kasacyjnych wprost wskazuje się na znaczenie ruchu (tzw. ideologii) LGBT i jej wpływ podnosząc, że właśnie ta uchwała miała takiemu ruchowi (ideologii) przeciwdziałać.

Także norma zawierająca treści światopoglądowe może przybrać charakter władczy, jeżeli narzuca lub zobowiązuje do określonego działania zgodnie z danym światopoglądem (ideologią) lub wbrew innemu światopoglądowi (ideologii). Wbrew argumentacji skargi kasacyjnej Prokuratora Sąd pierwszej instancji nie naruszył art. 2 i art. 7 Konstytucji RP stwierdzając nieważność uchwały wydanej bez podstawy prawnej.

W związku z tym także bezpodstawnym jest twierdzenie skarżącej kasacyjnie Rady Gminy Klwów, jakoby unieważniona uchwała nikogo nie zobowiązywała do działania, skoro wprost co innego wynikało z jej treści. Uchwała ta, wbrew stanowisku

tej strony skarżącej kasacyjnie, nie zawiera żadnego sam zobowiązania się radnych do szczególnej ostrożności i czujności wobec ewentualnych naruszeń prawa. Przy czym nawet, gdyby przy innej treści tej uchwały zawarte byłyby przepisy skierowane do radnych celem sam zobowiązania się ich do szczególnej ostrożności i czujności wobec ewentualnych naruszeń prawa to i tak taka uchwała nie miałaby podstawy prawnej do jej podjęcia. Rada gminy nie jest organem uprawnionym do oceny moralności jej mieszkańców lub wypowiedania się za mieszkańców w zakresie ideologii lub światopoglądu wspólnoty samorządowej. Nie można również tracić z pola widzenia art. 25 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym każda władza publiczna w Rzeczypospolitej Polskiej zachowuje bezstronność w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, zapewniając swobodę ich wyrażania w życiu publicznym. Tym samym także i Rada Gminy Klwów będąca organem władzy publicznej miała obowiązek zachowania bezstronności w zakresie wypowiedania się w sprawach przekonań światopoglądowych lub religijnych.

Celem podjęcia unieważnionej uchwały było uczynienie Gminy Klwów strefą wolną od tzw. ideologii LGBT. Termin „wolny” w odniesieniu do jakiegoś obszaru jednoznacznie wskazuje, że ten obszar ma być pozbawiony owego przymiotu (cechy). Tym samym jeżeli dana gmina ma być wolna od ruchu lub tzw. ideologii LGBT to oznacza, że owy ruch lub tzw. ideologia nie może znaleźć się na jej obszarze. Poprzez zaś wykluczenie ruchu (tzw. ideologii) LGBT co najmniej piętnuje się, o ile nie wyklucza również osoby, które mogą być identyfikowane z takim ruchem. Tym samym trafnie Sąd pierwszej instancji stwierdził, że w istocie celem unieważnionej uchwały była dyskryminacja osób o innej orientacji seksualnej (lesbijki, geje, osoby bioseksualne i transpłciowe). Warunkiem istnienia jakiegokolwiek ideologii lub światopoglądu są ludzie, którzy ją głoszą lub się z nią identyfikują. Żadna ideologia/światopogląd nie istnieje samoistnie w oderwaniu od człowieka.

Niezasadny jest zarzut skarżącej kasacyjnie Rady Gminy Klwów dotyczący naruszenia przez Sąd pierwszej instancji prawa materialnego poprzez błędną wykładnię art. 32 ust. 2 Konstytucji RP polegającą na przyjęciu, że charakter dyskryminujący posiada uchwalona przez radę gminy deklaracja ideowa.

Zgodnie z art. 32 ust. 2 Konstytucji RP nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Trafnie Sąd pierwszej instancji stwierdził, że zaskarżona uchwała wprowadzała dyskryminację osób o odmiennej orientacji seksualnej. Zarówno z jej treści, jak i

uzasadnienia tej uchwały wynika bowiem, że na terenie Gminy Klwów jakiegokolwiek wyrażanie odmienności seksualnej miało być niedopuszczalne, co ma przejawiać się w formule „Gmina wolna od ideologii LGBT”. Ponadto strona skarżąca kasacyjnie nie wskazała podstawy prawnej pozwalającej na traktowanie orientacji seksualnej jako istotnej przesłanki różnicowania praw lub obowiązków, a tym samym w oparciu o którą można w drodze uchwały rady gminy ustanawiać strefy wolne od tzw. ideologii LGBT.

Zakaz wszelkiej dyskryminacji wynika także z art. 21 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U.UE.C.2007.303.1 z dnia 2007.12.14) zgodnie z którym zakazana jest wszelka dyskryminacja w szczególności ze względu w szczególności na płeć, cechy genetyczne, religię lub przekonania, poglądy polityczne lub wszelkie inne poglądy lub orientację seksualną.

Z zarzutem skarżącej kasacyjnie Rady Gminy Klwów dotyczącym naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 32 ust. 2 Konstytucji koresponduje zarzut Prokuratora zawarty w skardze kasacyjnej i dotyczący naruszenia przez Wojewódzki Sąd Administracyjny art. 30, art. 32, art. 47, art. 48 ust. 1, art. 54, art. 70 i art. 73 Konstytucji RP oraz art. 10 ust. 1 EKPCz poprzez błędne uznanie, że w niniejszej sprawie doszło do naruszenia względem osób LGBT zasady niezbywalnej godności człowieka, prawa do prywatności oraz zakazu dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową, podczas gdy w ocenie tej strony skarżącej kasacyjnie nie zaistniały okoliczności, które dotyczyłyby praw lub wolności konkretnych podmiotów i które aktualizowałyby zastosowanie ww. przepisów.

Zarzut naruszenia art. 47 Konstytucji RP Prokurator upatruje w tym, że unieważniona uchwała odnosiła się do takiej wartości jak życie prywatne i rodzinne. Zgodnie z tym przepisem każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Formułując zarzut skargi kasacyjnej, strona skarżąca powinna wskazać nie tylko na naruszenie konkretnego przepisu przez Sąd pierwszej instancji, ale także wskazać, na czym owo naruszenie polegało i jako miało wpływ na wynik sprawy (art. 176 P.p.s.a.). Rola Naczelnego Sądu Administracyjnego ogranicza się do skontrolowania i zweryfikowania zarzutu skargi kasacyjnej. Formułując zarzut naruszenia art. 47 Konstytucji RP ta strona skarżąca kasacyjnie nie wskazała, na czym miało polegać naruszenie tego przepisu przez Wojewódzki Sąd Administracyjny i jaki wpływ na treść zaskarżonego wyroku miało to naruszenie. W związku z tym Naczelny Sąd

Administracyjny nie ma możliwości uzupełnienia tego zarzutu. Rolą Sądu kasacyjnego jest bowiem kontrola zaskarżonego wyroku w granicach zarzutów skargi kasacyjnej, a nie uzupełnianie tych zarzutów tak, aby pozwoliły one na ich rozpoznanie.

Natomiast w skardze kasacyjnej Rady Gminy Klwów zarzut naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 47 Konstytucji RP miałby polegać na jego błędnej wykładni poprzez przyjęcie, że sprzeciw wobec sprzecznego z prawem instalowania funkcjonariuszy politycznej poprawności w szkołach (tzw. latarników), wczesnej seksualizacji polskich dzieci lub wywierania administracyjnej presji na rzecz stosowania poprawności politycznej w wybranych zawodach stanowi naruszenie prawa do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym, podczas gdy żadne z tych działań nie korzysta z ochrony prawnej jako oczywiście sprzeczne z prawem.

Uzasadniając ten zarzut Rada Gminy nie wyjaśnia, które przepisy pozwalają na owe instalowanie funkcjonariuszy politycznej poprawności w szkołach (tzw. latarników), wczesną seksualizację polskich dzieci lub wywieranie administracyjnej presji na rzecz stosowania poprawności politycznej w wybranych zawodach. Wyjaśnia natomiast, że unieważniona uchwała była odpowiedzią na deklarację Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy (tzw. deklaracja LGBT+) i stanowiła odpowiedź na błędną oraz szkodliwą ideologię LGTB stanowiąc zarazem zakaz bezprawnego działania podejmowanego w sferze publicznej przez aktywistów ruchu LGBT, a nie ingerencję w życie prywatne.

Tak sformułowany zarzut jest wadliwy. Zakłada on bowiem, że działania w sferze publicznej niektórych osób związanych z ruchem lub tzw. ideologią LGBT są bezprawne, a tym samym należy ograniczyć lub zakazać im tych działań poprzez takie jak unieważniona w tej sprawie uchwała. Jeżeli działalność danych osób miałaby być zakazana lub niezgodna z prawem, to niedopuszczalnym jest wprowadzenie takich zakazów lub ograniczeń w drodze uchwały rady gminy.

Nie poddają się kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego zarzuty zawarte w skardze kasacyjnej Prokuratora, dotyczące naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 70 i art. 73 Konstytucji RP. Co do zarzutu naruszenia art. 73 Konstytucji RP regulującego wolność twórczości artystycznej, badań naukowych, nauczania i korzystania z dóbr kultury w skardze kasacyjnie nie ma żadnego uzasadnienia na czym miałyby polegać naruszenie tego przepisu przez Sąd pierwszej instancji. Tym

samym tak sformułowany zarzut nie poddaje się kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Zarzut zawarty w skardze kasacyjnej Prokuratora naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 70 Konstytucji RP w istocie nie poddaje się kontroli. Jedynie w uzasadnieniu skargi kasacyjnej wskazano, że unieważniona uchwała odnosiła się do prawa do nauki, ale wolnej od ideologii, co miał gwarantować art. 70 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie jednak z art. 70 ust. 1 Konstytucji RP każdy ma prawo do nauki i nauka do 18 roku życia jest obowiązkowa, natomiast sposób wykonywania obowiązku szkolnego określa ustawa. Sąd pierwszej instancji wykazał w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, że nauka do 18 roku życia jest obowiązkowa i każdy ma prawo do nauki oraz zdobywania wiedzy naukowej. Stwierdził również, że kwestie seksualności człowieka stanowią przedmiot badań naukowych i nie można tej części nauki uważać za niewłaściwą. Z tym stanowiskiem nie polemizuje w skardze kasacyjnej Prokurator i nie argumentuje, na czym polega naruszenie tego przepisu przez Sąd pierwszej instancji. Tym samym zarzut naruszenia tego przepisu przez Wojewódzki Sąd Administracyjny nie został wykazany w skardze kasacyjnej.

Naruszenia art. 48 Konstytucji RP upatruje skarżący kasacyjnie Prokurator w tym, że unieważniona uchwała zawierająca wypowiedź publiczną zapewniała realizację konstytucyjnej zasady zapewnienia rodzicom wychowania i nauczania moralnego i religijnego zgodnie z przekonaniem rodziców.

Zgodnie z art. 48 ust. 1 Konstytucji RP rodzice mają prawo do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem, a przy tym wychowanie to powinno uwzględniać stopień dojrzałości dziecka, a także wolność jego sumienia i wyznania oraz jego przekonania. Koresponduje z tym zarzut naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 53 ust. 1 i 3 Konstytucji RP, zgodnie z którymi każdemu przysługuje wolność sumienia i religii, a rodzicom prawo do zapewnienia dzieciom wychowania i nauczania moralnego i religijnego zgodnie ze swoimi przekonaniem. Także w przypadku tych zarzutów w skardze kasacyjnie nie wskazano, na czym miałyby polegać naruszenie ww. przepisów przez Sąd pierwszej instancji. W szczególności z uzasadnienia skargi kasacyjnej nie wynika, aby unieważniając zaskarżoną uchwałę Wojewódzki Sąd Administracyjny naruszył prawo rodziców do wychowywania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem. Niezależnie od przedmiotowej uchwały rodzice mają prawo do wychowywania swoich dzieci zgodnie ze swoimi przekonaniem.

Naczelny Sąd Administracyjny nie ocenia zaś, które przekonania są właściwe a które nie i ich nie różnicuje. Unieważniając zaskarżoną uchwałę Wojewódzki Sąd Administracyjny nie ograniczył wolności sumienia i religii jakiejkolwiek osoby.

Niezasadny jest zarzut naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 54 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Zarzut ten został powiązany z naruszeniem art. 10 ust. 1 i ust. 2 EKPCz, który to przepis gwarantuje każdemu prawo do wolności wyrażania opinii, obejmujące wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe. Przy czym korzystanie z tych wolności pociągających za sobą obowiązki i odpowiedzialność może podlegać takim wymogom formalnym, warunkom, ograniczeniom i sankcjom, jakie są przewidziane przez ustawę i niezbędne w społeczeństwie demokratycznym w interesie bezpieczeństwa państwowego, integralności terytorialnej lub bezpieczeństwa publicznego ze względu na konieczność zapobieżenia zakłóceniu porządku lub przestępstwu, z uwagi na ochronę zdrowia i moralności, ochronę dobrego imienia i praw innych osób oraz ze względu na zapobieżenie ujawnieniu informacji poufnych lub na zagwarantowanie powagi i bezstronności władzy sądowej.

Przede wszystkim należy stwierdzić, że objęta art. 54 Konstytucji RP wolność słowa stanowi jedno z praw objętych rozdziałem II Konstytucji RP zatytułowanym „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”. Tym samym wolność słowa nie stanowi wolności przysługującej organom władzy publicznej. Rada gminy podejmuje działania na podstawie art. 7 Konstytucji RP, a więc tylko na podstawie i w granicach prawa. Musiałby więc istnieć przepis prawa, pozwalający organowi stanowiącemu gminy wyrażać poglądy, stanowiska lub deklaracje w sprawach światopoglądowych. Takiego przepisu nie ma, na co trafnie zwrócił uwagę Sąd pierwszej instancji, a przyjmując normę konstytucyjną nakazującą organom władzy publicznej bezstronność w sprawach światopoglądowych (art. 25 ust. 2 Konstytucji RP) jest wysoce wątpliwe, aby ustawodawca mógł przyznać taką kompetencję organom samorządu terytorialnego. Wbrew stanowisku skarżącego kasacyjnie Prokuratora nie można uznać, że unieważniona uchwała to głos mieszkańców Gminy Klwów, a tym samym skoro sami mieszkańcy mogą wyrażać poglądy światopoglądowe, to również takie poglądy może wyrażać Rada Gminy Klwów. Przyjęcie za dopuszczalne takiego poglądu stanowiłoby naruszenie konstytucyjnej roli samorządu terytorialnego,

sprowadzającej się do wykonywania zadań publicznych, a nie ich tworzenia. Czym innym jest dostosowywanie istniejącego ustawowo zadania publicznego do lokalnych warunków, a czym innym uznanie, że rada gminy może samodzielnie kreować prawo do wyrażania poglądu w imieniu mieszkańców gminy. Jeszcze raz należy podkreślić, że musiałaby istnieć norma ustawowa pozwalająca na wyrażanie takich poglądów.

Także powołane w skardze kasacyjnej Prokuratora wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (np. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 7 grudnia 1976 r. sygn. akt 5493/72, *Handside v. Wielka Brytania*, dotyczący prawa właściciela wydawnictwa „Stage 1” Richarda Handyside do publikacji w formie książkowej określonego tekstu) nie obejmują możliwości wyrażania światopoglądu przez rady gmin.

Podniesione w skardze kasacyjnej Prokuratora zarzuty naruszenia przez Sąd pierwszej instancji prawa materialnego w zakresie obejmującym art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 1, art. 2 i art. 18 Konstytucji RP oraz art. 10 ust. 1 i ust. 2 EKPC, art. 11 ust. 1, art. 18 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 oraz art. 6 ust. 1 u.s.g., a także art. 3 ust. 1 i ust. 2 zdanie 1, art. 4 ust. 2 EKSL w takim zakresie, w jakim Wojewódzki Sąd Administracyjny zakwestionował prawo Rady Gminy Klwów do zaprezentowania stanowiska w sprawie dotyczącej wspólnoty samorządowej w przedmiocie zagrożeń płynących dla konstytucyjnego porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej i moralności publicznej wynikającej z ideologii LGBT (będącej elementem ideologii gender), mimo że ww. przepisy przyznają organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego wolność wypowiedzi w kwestiach dotyczących istotnych spraw mieszkańców tej jednostki w zgodzie z zasadą proporcjonalności – są niezasadne.

W tak sformułowanym i rozbudowanym zarzucie naruszenie przez Sąd pierwszej instancji art. 1 (zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli) oraz art. 2 Konstytucji RP (stanowiącym, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej) nie zostało wykazane. Z uzasadnienia skargi kasacyjnej wynika jedynie to, że skoro zgodnie z art. 1 Konstytucji RP celem działalności państwa jest dobro wspólne wszystkich obywateli, to ochrona moralności publicznej i dobra wspólnego powinna być uznana jako podstawowa wartość.

Pojęcie dobra wspólnego jest rozbudowane i wielowymiarowe. Rzeczpospolita Polska poprzez swoje organy oraz stanowione prawo powinna zmierzać do rozwoju tak wszystkich obywateli, jak i tworzonych przez nich wspólnot – rodzin, dobrowolnych zrzeszeń oraz wspólnot samorządowych. Dobro wspólne oparte jest tak o zasadę solidaryzmu, demokratycznego państwa prawnego oraz sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP). Realizacja podstawowej zasady jaką jest „dobro wspólne” obejmuje wszystkie wolności i prawa człowieka zapisane w polskiej Konstytucji.

Prokurator w skardze kasacyjnej podnosi, że treść unieważnionej przez Sąd pierwszej instancji uchwały zapobiegała naruszeniu moralności publicznej, a skoro tak to Rada Gminy Klwów była uprawniona do jej podjęcia. Niewątpliwie dobro wspólne obywateli powinno być oparte o moralność publiczną, a przynajmniej nie powinno być z nią sprzeczne. Tym niemniej nie można uznać, aby Rada Gminy posiadała kompetencję do określenia zakresu lub treści moralności publicznej w Gminie Klwów. Podnoszona w tym zakresie argumentacja w skardze kasacyjnej Prokuratora, jakoby zaskarżona uchwała miała na celu ochronę instytucji małżeństwa wymienioną w art. 18 Konstytucji RP jest argumentacją nie znajdującą podstaw w samej unieważnionej uchwale. Uchwała ta bowiem w swojej treści nie odnosiła się do jakiegokolwiek ochrony małżeństwa, a jej celem było podjęcie deklaracji o ustanowieniu na terenie Gminy Klwów strefy wolnej od ruchu lub tzw. ideologii LGBT dla dobra życia, rodziny i wolności.

Ponadto obowiązkiem strony skarżące kasacyjnie było precyzyjne wskazanie, na czym miało polegać naruszenie art. 1, art. 2 i art. 18 Konstytucji RP przez Sąd pierwszej instancji (poprzez dokonanie błędnej wykładni lub niewłaściwego zastosowania) i jaki wpływ miało to naruszenie na treść zaskarżonego wyroku. Wyrażona jedynie w uzasadnieniu skargi kasacyjnej wątpliwość dotycząca poruszania problematyki moralności nie może stanowić w okolicznościach tej sprawy podstawy do uchylenia zaskarżonego wyroku.

Wojewódzki Sąd Administracyjny nie naruszył także zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zgodnie z tym artykułem ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą

naruszać istoty wolności i praw. Tym samym skoro kontrolowana przez Sąd pierwszej instancji uchwała nie była aktem rangi ustawowej, to nie było dopuszczalnym w drodze uchwały wprowadzanie jakichkolwiek ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw.

Nie są zasadnym zarzuty naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 6 ust. 1 i art. 11 ust. 1 u.s.g. Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.s.g. do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Przepis ten wprost stanowi, że zakresem działania gminy są sprawy, ale tylko takie, które mają przymiot publiczny i lokalny. O tym natomiast, czy dana sprawa ma charakter publiczny oraz lokalny nie decydują organu gminy, ale ustawodawca. To ustawodawca zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji RP w drodze ustawy określa, które zadania mają charakter publiczny i zarazem lokalny (gminny) przekazując je do wykonywania samorządowi gminnemu. Art. 6 ust. 1 u.s.g. nie stanowi jakiegokolwiek podstawy do domniemywania kompetencji oraz zadań samorządu gminnego i to nawet wówczas, gdyby wspólnota samorządowa wyraża zainteresowanie daną sprawą lub uznawała, że dana sprawa ma dla niej znaczenie. Nie ma odrębnego trybu kreowania zadań publicznych poza ustawą.

Zarzut naruszenia art. 11 ust. 1 u.s.g. jest niezasadny, ponieważ przepis ten dotyczy możliwości podejmowania przez mieszkańców gminy rozstrzygnięć w głosowaniu powszechnym (poprzez wybory i referendum), co oczywiście nie dotyczy tej sprawy, jak i za pośrednictwem organów gminy. Podejmowanie rozstrzygnięć za pośrednictwem organów gminy nie oznacza, że mieszkańcy mogą dowolnie kreować zadania gminy ani też nie oznacza, że uchwała rady gminy stanowi wyrażenie opinii mieszkańców w takiej sprawie, jaką obejmowała unieważniona uchwała. Ani art. 6 ust. 1, ani też art. 11 ust. 1 u.s.g. nie zawierają normy prawnej zawierającej kompetencję dla rady gminy do zaprezentowania - jak podnoszą to strony skarżące kasacyjnie - stanowiska w przedmiocie zagrożeń płynących dla konstytucyjnego porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej i moralności publicznej z tzw. ideologii LGBT.

Nie można uznać za zasadne zarzuty naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 3 ust. 1 i ust. 2 zdanie 1, art. 4 ust. 2 EKSL. Art. 3 ust. 1 i 2 EKSL zawiera regulację koncepcji samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 3 ust. 1 ww. Karty samorząd lokalny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią

spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. Z definicji tej wyraźnie wynika, że kierowanie i zarządzanie sprawami publicznymi dotyczy tylko tych spraw, które są określone prawem, bo tylko prawo może przyznać wspólnotom samorządowym zdolność do wykonywania zadań publicznych. Potwierdzenie tej koncepcji zawiera art. 4 ust. 2 EKSL zgodnie z którym wspólnoty samorządowe mają – ale tylko w zakresie określonym prawem - pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. Przepis ten w istocie nakazuje przyznawanie samodzielności organom samorządu w zakresie dostosowywania do lokalnych warunków i potrzeb wykonywanie zadań publicznych, które muszą wynikać z przepisów prawa.

Prawo, o którym stanowi art. 3 ust. 1 EKSL to synonim ustawy w polskim porządku prawnym. Z kolei art. 3 ust. 2 EKSL określa, że prawo do zarządzania i kierowania zasadniczą częścią spraw publicznych jest realizowane albo przez rady (tak jak to w zasadniczym zakresie ma miejsce w polskim systemie prawnym), albo przez zgromadzenia obywateli, referendum lub każdą inną formę bezpośredniego uczestnictwa obywateli, jeśli ustawa dopuszcza takie rozwiązanie.

Tym samym Sąd pierwszej instancji nie naruszył art. 3 ust. 1 i 2 EKSL oraz art. 4 ust. 2 EKSL stwierdzając nieważność zaskarżonej uchwały i odmawiając prawa Radzie Gminy Klwów do zaprezentowania stanowiska w sprawie dotyczącej wspólnoty samorządowej w przedmiocie zagrożeń płynących dla konstytucyjnego porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej i moralności publicznej z tzw. ideologii LGBT z tego powodu, że żaden przepis prawa (tj. ustawy) nie pozwala radzie gminy na wyrażanie w tym zakresie stanowiska. Także art. 4 ust. 3 EKSL nie został naruszony przez Sąd pierwszej instancji, ponieważ przepis ten skierowany jest do ustawodawcy wskazując mu na zasady powierzania zadań publicznych do wykonywania poszczególnym szczeblom samorządu lokalnego.

Nie znajdują uzasadnienia zarzuty naruszenia przez Sąd pierwszej instancji w tej sprawie art. 33 ust. 1 Konstytucji RP. Skarżący kasacyjnie Prokurator upatruje naruszenie tego przepisu w tym, że unieważniona uchwała gwarantowała jednakową ochronę godności kobietom i mężczyznom, członkom ich rodzin, rodzicom i dzieciom i zakazywała ich dyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny.

Zgodnie z art. 33 ust. 1 Konstytucji RP kobieta i mężczyzna w Rzeczypospolitej Polskiej mają równe prawa w życiu rodzinnym, politycznym,

społecznym i gospodarczym. Unieważniona uchwała nie wprowadzała dyskryminacji wobec kobiet lub mężczyzn, a tym samym wyeliminowanie jej z obrotu prawnego nie może powodować wprowadzenia jakiegokolwiek w tym zakresie dyskryminacji.

Niezasadnym jest zarzut naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 72 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę praw dziecka, a ponadto każdy ma prawo żądać od organów władzy publicznej ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją. Prawidłowa interpretacja tego przepisu wskazuje, że prawodawca powinien wprowadzić do systemu prawnego zadania publiczne nakierowane na ochronę dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją, które powinny być realizowane na wniosek każdego. Zakres kompetencji organów publicznych dotyczących ochrony dziecka musi wynikać z właściwych norm prawnych, zgodnie z art. 7 Konstytucji RP. W tej sprawie wbrew stanowisku skarżącego kasacyjnie Prokuratora, Rada Gminy Klwów nie posiadała kompetencji do regulowania ochrony praw dziecka na podstawie art. 18 ust. 1 i art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. Wyrażenie sprzeciwu wobec, jak wskazują na to obie strony skarżącej kasacyjnie, zagrożenia konstytucyjnych praw i wolności mieszkańców przez ruch lub tzw. ideologię LGBT (gender) oraz wdrażanie w placówkach edukacyjno-wychowawczych Standardów edukacji seksualnej w Europie autorstwa Światowej Organizacji Zdrowia, jako działanie bez podstawy prawnej nie mogło chronić jakichkolwiek praw.

Zarzut naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 86 P.o. nie został ani sformułowany poprzez wykazanie, w jaki sposób Wojewódzki Sąd Administracyjny naruszył ten przepis, ani też nie został w jakimkolwiek zakresie uzasadniony w samej skardze kasacyjnej. Tym samym zarzut ten nie poddaje się ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Także nie są zasadne sformułowane w skardze kasacyjnej Prokuratora zarzuty naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 21 ust. 1 TFUE oraz art. 7, art. 11 ust. 1, art. 45 Karty Praw Podstawowych poprzez błędne uznanie, że w niniejszej sprawie doszło do ograniczenia swobody przemieszczania się obywateli Unii Europejskiej, którzy identyfikują się jako osoby LGBT oraz prawa do poszanowania ich życia prywatnego, rodzinnego, wolności wypowiedzi oraz zakazu dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową, podczas gdy w niniejszej sprawie nie zaistniały okoliczności, które dotyczyłyby praw lub wolności konkretnych podmiotów i które aktualizowałyby zastosowanie ww. przepisów.

Sąd pierwszej instancji wyraźnie bowiem wskazał, że unieważniona uchwała wprowadzająca na terenie Gminy Klwów strefę wolną od tzw. ideologii LGBT co najmniej zniechęcała, jak nie wykluczała możliwość przebywania na jej terenie osób identyfikujących się jako osoby LGBT lub osoby popierające osoby LGBT. Nie można bowiem inaczej interpretować uchwały określającej dany obszar jako wolny od „ideologii LGBT”. Nie zawsze uchwała musi imiennie wskazywać, że dane osoby nie mogą przebywać na danym terenie wystarczającym się określenie, że osoby identyfikujące się z danym poglądem lub ruchem nie mogą przebywać na danym terenie. Tego zaś w istocie dotyczyła unieważniona uchwała. Tym samym zaskarżony wyrok nie stanowił naruszenia art. 21 ust. 1 TFUE, zgodnie z którym każdy obywatel Unii Europejskiej, a więc i taki który publicznie wyraża poparcie dla osób LGBT, ma prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium Państw Członkowskich, z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych w Traktatach i środkach przyjętych w celu ich wykonania. Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej nie wprowadza możliwości ograniczania przemieszczania się i przebywania z uwagi na manifestowanie ruchu LGBT. Potwierdzenie prawa do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium Państw Członkowskich zawiera także art. 45 ust. 1 Karty Praw Podstawowych.

Należy także uznać, że Sąd pierwszej instancji wskazując w zaskarżonym wyroku na niezgodność unieważnionej uchwały z art. 7 i art. 11 ust. 1 Karty Praw Podstawowych nie naruszył prawa. Objęta art. 11 ust. 1 ww. Karty wolność wypowiedzi obejmująca wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe została naruszona unieważnioną uchwałą. Wyraźnie uchwała ta zakazywała instalowania funkcjonariuszy politycznej poprawności w szkołach (tzw. latarników), zakaz wstępu do szkół osób zainteresowanych przedstawianiem niektórych standardów Światowej Organizacji Zdrowia oraz zakaz administracyjnej presji na rzecz stosowania poprawności politycznej (nazwanej homopropagandą) w wybranych zawodach. Takie zakazy nie mogą być wprowadzane w drodze uchwały i ingerują w wolność przekazywania informacji i idei. Poprzez jednoznaczne przypisywanie skrótu LGBT do osób o innej niż heteronormatywna orientacja seksualna i tożsamość płciowa, unieważniona uchwała naruszała zawartą w art. 7

Karty Praw Podstawowych prawo każdej osoby (w tym również zaliczającej się do osób LGBT) do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego.

Nie jest również zasadny zarzut naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 147 § 1 P.p.s.a. poprzez unieważnienie zaskarżonej uchwały, mimo że prawidłowe – w ocenie skarżącego kasacyjnie Prokuratora – zastosowanie przepisów prawa powinno prowadzić do oddalenia na podstawie art. 151 P.p.s.a. skargi Rzecznika Praw Obywatelskich.

Oceniając ten zarzut należy stwierdzić, że skoro żaden z zarzutów obu skarg kasacyjnych nie okazał się zasadny, a niezaistniała przesłanka nieważności postępowania lub inna, którą Naczelny Sąd Administracyjny uwzględni z urzędu, to nie ma podstaw do uchylania zaskarżonego wyroku. Zaskarżony wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego jest prawidłowy.

Mając powyższe na uwadze Naczelny Sąd Administracyjny działając na podstawie art. 184 P.p.s.a. oddalił obie skargi kasacyjne.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Małgorzata Samuła

sekretarz sądowy