



**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 (spr.)  
Sędzia del. WSA Kazimierz Bandarzewski

Protokolant starszy asystent sędziego Łukasz Mazur

po rozpoznaniu w dniu 28 czerwca 2022 r.  
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej  
skarg kasacyjnych Prokuratora Prokuratury Okręgowej w Poznaniu delegowanego do  
Prokuratury Krajowej, Fundacji Instytut na Rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris oraz Gminy  
Serniki  
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie  
z dnia 6 sierpnia 2020 r. sygn. akt III SA/Lu 7/20  
w sprawie ze skargi Rzecznika Praw Obywatelskich  
na uchwałę Rady Gminy Serniki  
z dnia 21 czerwca 2019 r. nr IX/53/2019  
w przedmiocie przyjęcia deklaracji o nazwie „Gmina Serniki wolna od ideologii LGBT”

- 1) prostuje komparycję zaskarżonego wyroku w ten sposób, że w miejsce: „na uchwałę Gminy Serniki”, wpisać: „na uchwałę Rady Gminy Serniki”;
- 2) oddala skargi kasacyjne.



Na oryginalne właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

Małgorzata Samuła

sekretarz sądowy

## UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie wyrokiem z dnia 6 sierpnia 2020 r. sygn. akt III SA/Lu 7/20, po rozpoznaniu skargi Rzecznika Praw Obywatelskich na uchwałę Rady Gminy Serniki z dnia 21 czerwca 2019 r., nr IX/53/2019, w przedmiocie przyjęcia deklaracji o nazwie – „Gmina Serniki wolna od ideologii LGBT”- stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały.

Jak wskazał Sąd pierwszej instancji w skardze Rzecznik Praw Obywatelskich zaskarżył w całości wskazaną wyżej uchwałę, zarzucając naruszenie:

1) art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 6 ust. 1, art. 18 ust. 1 i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506) – dalej: „u.s.g.”, poprzez wykroczenie poza zakres działania gminy i zakres właściwości rady gminy oraz władczą ingerencję w zakres kompetencji innych organów publicznych, w tym organów wykonawczych samorządu terytorialnego i organów administracji rządowej, a w konsekwencji brak podstawy prawnej i naruszenie konstytucyjnej zasady legalizmu, z której wynika, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa;

2) art. 47, art. 48, art. 54 ust. 1, art. 70 ust. 1 i art. 73 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, poprzez ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności, podczas gdy ich ograniczenie może nastąpić tylko w drodze ustawy;

3) art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w zw. z art. 1 ustawy o samorządzie gminnym, 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 (w skrócie „LGBT”);

4) art. 30 w zw. z art. 47 w zw. z art. 32 ust. 2 Konstytucji RP i art. 54 ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 8 w zw. z art. 14 i art. 10 w zw. z art. 14 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.) – dalej: „Europejska Konwencja Praw Człowieka” lub „EKPCz”, poprzez bezprawną ingerencję w wolności i prawa osób nieheteronormatywnych i transpłciowych, polegającą na naruszeniu ich godności, a także ograniczeniu prawa do życia prywatnego w zgodzie ze swoją orientacją seksualną i tożsamością oraz ekspresji

tych cech, a w konsekwencji dyskryminację ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową;

5) art. 48, art. 70 ust. 1 i art. 73 Konstytucji RP, poprzez bezprawne ograniczenie praw i wolności mieszkańców gminy Serniki do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem, do nauki i do nauczania, polegające na władczej ingerencji w działalność placówek oświatowych, narzuceniu im wartości zgodnych wyłącznie z jednym światopoglądem oraz dążeniu do wykluczenia z programu nauczania treści dotyczących edukacji seksualnej i antydyskryminacyjnej.

Na podstawie powyższych zarzutów Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

Wszystkie podniesione w skardze zarzuty oraz wnioski zostały przez Rzecznika Praw Obywatelskich w sposób obszerny uzasadnione oraz wsparte nie tylko judykaturą Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych, ale także judykaturą Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz stanowiskiem doktryny prawa.

W piśmie procesowym z dnia 2 marca 2020 r. – złożonym na podstawie art. 45 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, z późn. zm.) – dalej: „P.p.s.a.” – Rzecznik Praw Obywatelskich uzupełnił podniesione w skardze zarzuty. Zaskarżonej uchwale zarzucił dodatkowo naruszenie także przepisu art. 21 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 z późn. zm.) – dalej: „TFUE”, poprzez ograniczenie swobody przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich polegające na nieuzasadnionym zniechęceniu obywateli UE, którzy identyfikują się jako osoby LGBT lub wyznają światopogląd inny niż ten narzucony przez uchwałę, do przebywania na terenie gminy Serniki oraz związane z nim naruszenie przepisów art. 7, art. 11 ust. 1, art. 21 ust. 1 i art. 45 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE z 2007 r., C 303, s. 1) – dalej: „Karta”, poprzez naruszenie prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, wolności wypowiedzi oraz zakazu dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową.

Ostatecznie Rzecznik Praw Obywatelskich podtrzymując we wskazanym wyżej piśmie wniosek o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości – na wypadek gdyby Sąd przyjął, że zachodzą wątpliwości co do interpretacji prawa

Unii Europejskiej – wniósł ewentualnie o skierowanie na podstawie art. 267 TFUE pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej o treści: „Czy art. 21 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w zw. z art. 7, art. 11 ust. 1, art. 21 ust. 1 i art. 45 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz art. 1 Dyrektywy Rady 2000/78/WE, należy rozumieć w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie temu, by organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego państwa członkowskiego przyjął uchwałę, w której deklaruje, że samorząd ten będzie wolny od "ideologii LGBT" oraz wyznacza organowi wykonawczemu tej jednostki samorządu terytorialnego kierunek działania polegający na dyskryminującym ograniczaniu praw osób nieheteronormatywnych i transpłciowych?”.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Serniki wniósł o jej oddalenie.

W toku postępowania sądowego na wniosek podmiotów zgłaszających swój udział w sprawie w charakterze uczestników postępowania, Sąd dopuścił do udziału w sprawie w tym charakterze – na podstawie art. 33 § 2 P.p.s.a. – dwa podmioty. Postanowieniem z dnia 12 lutego 2020 r. do udziału w sprawie w charakterze uczestnika postępowania dopuszczona została Fundacja Instytut na Rzecz Kultury Prawej Ordo Iuris z siedzibą w Warszawie, a postanowieniem z dnia 25 marca 2020 r. Stowarzyszenie „Kampania Przeciw Homofobii” z siedzibą w Warszawie.

Przed wyznaczoną rozprawą stanowisko w sprawie zajęła Fundacja - Instytut na Rzecz Kultury Prawej Ordo Iuris. Fundacja stwierdziła, że zaskarżona uchwała nie stanowi aktu podjętego w sprawach z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 6 P.p.s.a i tym samym nie podlega kognicji sądów administracyjnych. Niezależnie od tego, wbrew twierdzeniom skarżącego uchwała ta nie narusza zasady legalizmu, nie ogranicza ani nie ingeruje w konstytucyjne prawa i wolności jakiejkolwiek grupy obywateli, ani też nie dyskryminuje ze względu na jakiejkolwiek cechy osobowe, będąc jedynie niewiążącym aktem afirmującym fundamentalne zasady poświadczone przez polskiego ustrojodawcę. Dlatego wniosek procesowy tego uczestnika postępowania sprowadzał się do żądania odrzucenia skargi na podstawie art. 58 ust. 1 pkt 1 P.p.s.a.

Natomiast pełnomocnik uczestnika postępowania Kampania Przeciw Homofobii na rozprawie w dniu 6 sierpnia 2020 r. wsparł stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich i przychylił się do wniosku o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości. Jednocześnie złożył pismo procesowe z dnia 5 sierpnia 2020 r., w

którym uznał stanowisko i wnioski skargi za kompletne w zakresie argumentacji prawnej i podniesionych zarzutów.

Wskazaniem na wstępie wyrokiem Sąd pierwszej instancji uznał wniesioną skargę za zasadną. W pierwszej kolejności Sąd ten wskazał, że zaskarżona uchwała stanowi akt organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego (gminy) podjęty w sprawach z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 6 P.p.s.a, a tym samym podlega kognicji sądów administracyjnych.

Przechodząc do merytorycznej oceny legalności zaskarżonej uchwały, a tym samym zasadności wniesionej przez Rzecznika Praw Obywatelskich skargi, Sąd *meriti* uznał, że zasługiwała ona na uwzględnienie. Zaskarżona uchwała dotknięta została istotnymi wadami prawnymi z następujących względów:

- 1) podjęta została bez podstawy prawnej do wydania aktu o charakterze władczym;
- 2) wykroczyła poza zakres zadań gminy i właściwość rady gminy;
- 3) ingeruje w sposób bezprawny w prawa i wolności jednostek;
- 4) posiada charakter dyskryminujący, poprzez:
  - a) wykluczenie ze wspólnoty samorządowej oznaczonej ogólnie grupy osób określonej jako LGBT, a ściśle "ideologia LGBT" oraz
  - b) naruszenie godności, prawa do życia prywatnego i wolności wypowiedzi, ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową;
  - c) ograniczenie prawa rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem, prawa do nauki oraz prawa do nauczania.

Dalej Sąd Wojewódzki wskazał, że zaskarżona uchwała to akt o charakterze władczym, a wobec tego dla należytego umocowania do jej podjęcia wskazywać winna na szczególną normę kompetencyjną upoważniającą organ stanowiący gminy do jej przyjęcia. Tymczasem Rada Gminy Serniki jako jedyną podstawę prawną podjęcia zaskarżonej uchwały wskazała tylko przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g., zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Oznacza to, że powyższy przepis nie może stanowić samoistnej podstawy prawnej podjęcia przez radę gminy jakiegokolwiek uchwały. Daje natomiast temu organowi uprawnienie do podjęcia uchwały poza przypadkami określonymi w art. 18 ust. 1 i 2 u.s.g., ale tylko wówczas, jeżeli kompetencję taką przyznaje organowi przepis szczególny. Takiej zaś

podstawy prawnej wynikającej z przepisów szczególnych do podjęcia kontrolowanej uchwały Rada Gminy Serniki w ogóle nie wykazała. W konsekwencji Sąd pierwszej instancji uznał, że zaskarżona uchwała jako władczy akt została wydana bez podstawy prawnej, a tym samym z naruszeniem konstytucyjnej zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP. Gdyby uchwała nie miała cechy władczości, to wówczas wystarczającą podstawą prawną jej podjęcia mógłby być przepis art. 18 ust. 1 u.s.g.

Nadto Sąd *meriti* wskazał, że uchwała ingeruje w sposób bezprawny w prawa i wolności jednostek oraz posiada charakter dyskryminujący, poprzez, po pierwsze, wykluczenie ze wspólnoty samorządowej oznaczonej ogólnie grupy osób określonych jako LGBT, a ściśle „ideologia LGBT”, a po drugie, poprzez naruszenie godności tych osób, ich prawa do życia prywatnego i wolności wypowiedzi, ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową, a także ogranicza prawa rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem, prawo do nauki oraz prawo do nauczania.

Na dyskryminujące znaczenia uchwały wskazuje również jej treść odnosząca się do godności, prawa do życia prywatnego i wolności wypowiedzi osób z grona LGBT, co narusza reguły konstytucyjne określone w art. 30, art. 47 i art. 54 Konstytucji oraz zasady z art. 8 i 10 EKPCz. Sąd Wojewódzki wskazał również, że z uwagi na preferencje seksualne i tożsamość płciową określonej kategorii ludzi stanowiącej grupę określaną jako LGBT organ władzy publicznej – Rada Gminy Serniki, podjęła swoją uchwałę, która żadnego umocowania w prawie nie znajduje, a bezprawnie wskazuje, jaki typ seksualności i model rodziny będzie na terenie tej gminy akceptowany, a jaki nie.

Stanowienie o strefie wolnej od ideologii LGBT jest również bezpośrednim naruszeniem wolności wypowiedzi określonej w art. 54 ust. 1 Konstytucji. Każdy z trzech punktów uchwały obejmuje to, na co rada gminy nie zgadza się w debacie publicznej i w życiu społeczności gminy, czym w prosty sposób zmierza do jej ograniczania. Narusza to wskazaną wolność konstytucyjną oraz art. 10 ust. 1 EKPCz, według którego, każdy ma prawo do wolności wyrażania opinii. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe. Wyrażenie takich poglądów jakie wynikają z zaskarżonej uchwały,

byłoby udziałem w debacie publicznej, bez możliwości zaklasyfikowania go jako naruszenie art. 54 ust. 1 Konstytucji, gdyby nie to, że przybrało formę uchwały organu władzy publicznej mającej charakter władczy i zapowiadający konkretne działania.

Zdaniem Sądu pierwszej instancji uzasadniony okazał się również zarzut Rzecznika Praw Obywatelskich o naruszeniu wynikającego z art. 70 ust. 1 Konstytucji „prawa do nauki”, według którego, każdy ma prawo do nauki. Nauka do 18 roku życia jest obowiązkowa. Sposób wykonywania obowiązku szkolnego określa ustawa. Każdy ma prawo do nauki, a zatem dostępu do wiedzy naukowej. W odniesieniu do osób poniżej 18 roku życia prawo to ma formę obowiązku szkolnego, co nie oznacza, że zmieniła się jego istota rozumiana jako prawo dostępu do wiedzy naukowej. Natomiast seksualność człowieka jest przedmiotem badań naukowych, wielu już dziedzin medycyny, seksuologii, psychiatrii i psychologii. Jest to wiedza, która nie może zostać uznawana za „niewłaściwą” dla szkolnych programów nauczania. Stanowienie strefy wolnej od „ideologii LGBT”, przez wykluczenie pewnych treści z programu nauczania wskazuje wyraźnie na wolę ograniczenia tematów do nauki i równocześnie do nauczania, a takie stanowisko jest naruszeniem art. 70 ust. 1 oraz art. 73 Konstytucji RP. Nie pozostaje to w sprzeczności z zasadą konstytucyjną, że rodzice mają prawo do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami (art. 48 ust. 1 Konstytucji RP). Pomiędzy tymi regulacjami nie ma bowiem rzeczywistej sprzeczności. Prawo do nauki oznacza prawo dostępu do wiedzy naukowej i do otrzymania przekazu tej wiedzy. Natomiast rodzicielskie prawo do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami zdefiniował Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt SK 62/08, pkt 4.7., (OTK-A 2011/3/22), w następujący sposób: „(...) art. 48 ust. 1 Konstytucji określa sfery wychowywania dziecka przez rodziców, rozumianego jako zaszczepianie i umacnianie w dziecku określonego światopoglądu, przekonań, systemu wartości, jak i zasad obyczajowych, moralnych i etycznych. Sfery wychowywania dziecka nie dotyczą decydowania o tym, co jest nauką, a to, co nią nie jest, nie przekreśla prawa rodziców do objaśnienia dziecku, w jaki sposób przekazaną mu wiedzę interpretować z punktu widzenia ich przekonań religijnych i moralnych. W ten sposób można realizować zasadę z art. 25 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którą, władze publiczne w Rzeczypospolitej Polskiej zachowują bezstronność w sprawach przekonań

religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, zapewniając swobodę ich wyrażania w życiu publicznym.”.

W świetle poczynionych rozważań Sąd *meriti* uznał, że zaskarżona uchwała Rady Gminy Serniki została wydana z istotnym i rażącym naruszeniem prawa.

Biorąc zaś pod uwagę, że w okolicznościach tej sprawy nie zachodziły podstawy wyłączające stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały, określone przede wszystkim w art. 94 ust. 1 i 2 u.s.g., Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie – na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. – obowiązany był stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały w całości. Ponieważ zaś rozstrzygnięcie sprawy nastąpiło z powodu zaistnienia kilku podstaw do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały, nie zachodziła w ocenie Sądu Wojewódzkiego konieczność zwrócenia się do TSUE z pytaniem prejudycjalnym, jakie w swoim wniosku ewentualnym sformułowała strona skarżąca, a przez to nie było podstaw do uwzględnienia wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich w tym zakresie.

Od powyższego wyroku wniesiono trzy skargi kasacyjne.

W skardze kasacyjnej Rady Gminy Serniki zaskarżono orzeczenie Sądu pierwszej instancji w całości. W pierwszej kolejności zarzucono, na podstawie art. 183 § 2 pkt 1 P.p.s.a. w zw. z art. 3 § 2 pkt 6 P.p.s.a. w zw. z art. 58 § 1 pkt 1 P.p.s.a. błędne przyjęcie, że uchwalona przez radę gminy deklaracja ideowa, nie będąca 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, bądź ogólnych wytycznych, dyspozycji, lub dyrektyw dla innych podmiotów, została podjęta w sprawie z zakresu administracji publicznej, a przez to należy do właściwości sądu administracyjnego i może być przedmiotem kontroli sądowo administracyjnej, a więc błędne przyjęcie, że droga sądowa była dopuszczalna, co skutkuje nieważnością postępowania.

Następnie podniesiono zarzuty naruszenia:

1) prawa materialnego: art. 18 ust. 1 u.s.g., poprzez jego niezastosowanie i nieuwzględnienie przez Sąd, że przedmiotowa uchwała opierała się na ogólnej kompetencji Rady Gminy, do właściwości której należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej, będąc wyłącznie stanowiskiem organu w kwestii światopoglądowej oraz czerpiąc swe



umocowanie w konstytucyjnie gwarantowanej wolności słowa i jako akt o charakterze niewładczym nie wymagała wskazania szczególnej podstawy prawnej, a jedynie korzystała z konstytucyjnego domniemania kompetencji na rzecz Gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, w pełni uprawnionej do reprezentowania interesów swych mieszkańców, stawania w obronie uniwersalnych wartości, o których mowa w preambule Konstytucji Rzeczypospolitej i wyrażania stanowiska organu w sprawach o znaczeniu lokalnym w formie deklaracji ideowej;

2) prawa materialnego: art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego oraz art. 16 Konstytucji RP w zw. z art. 163 Konstytucji RP w zw. art. 169 ust. 1 Konstytucji RP, w zw. z art. 10 Konstytucji RP, poprzez ich niezastosowanie oraz władcze wkroczenie przez Sąd w zakres uprawnień władzy samorządowej oraz ustawodawczej, na skutek wykreowania nieznanego ustawie zakazu podejmowania przez organy administracji deklaracji ideowych, jak również naruszenie konstytucyjnej zasady samodzielności samorządu w wyniku stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Serniki przez Sąd, w związku z zaliczeniem: „każdej wypowiedzi organu jednostki samorządu terytorialnego do aktów z zakresu administracji publicznej, niezależnie od jej formy, z wyjątkami szczególnymi”, wbrew intencji i woli organu oraz treści deklaracji, wskazującej na jej niewładczy charakter;

3) art. 54 Konstytucji RP poprzez jego niezastosowanie i bezprawne cenzurowanie wypowiedzi organu administracji publicznej, przyjmującego deklarację zawierającą stanowisko w kwestii „ideologii LGBT” w formie uchwały, której nieważność stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie, na skutek całkowitego odejścia od wykładni gramatycznej (językowej) tj. literalnego brzmienia uchwały i przypisywania Radzie Gminy intencji wykluczenia ze wspólnoty społeczności określanej powszechnie skrótem „LGBT”, jak również znacznego zniekształcenia treści deklaracji, poprzez odrywanie od skrótu „LGBT” poprzedzającego go słowa „ideologia”, podczas gdy Rada Gminy Serniki posługiwała się wyłącznie terminem „ideologii LGBT”, dla odróżnienia go od samoistnie występującego skrótu „LGBT” i w celu przeciwstawienia się wyłącznie określonym w treści deklaracji postulatów środowiska „LGBT”, zaczerpniętych m.in. z tzw. „Karty LGBT+” i innych dokumentów tworzonych przez środowisko „LGBT”, bez odnoszenia treści deklaracji do jakiegokolwiek grupy społecznej, bądź stygmatyzacji kogokolwiek;

4) prawa materialnego: art. 32 Konstytucji poprzez jego błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, że deklaracja ideowa, która nie jest podstawą nałożenia jakichkolwiek obowiązków, przyznania bądź stwierdzenia jakichkolwiek uprawnień, która nie tworzy i nie znosi istniejących stosunków prawnych i nie zawiera żadnych postanowień, które mogłyby stanowić źródło konkretnych bądź ogólnych wytycznych, dyspozycji, czy dyrektyw działania dla innych podmiotów ma charakter dyskryminujący, podczas gdy w rozumieniu ustawy zasadniczej dyskryminacja może zachodzić tylko w procesie tworzenia, bądź stosowania prawa, oznaczając tworzenie norm prawnych wprowadzających przejawy nierównego traktowania oraz różnicujących sytuację podmiotów podobnych ze względu na ich cechę osobistą, gdy różnicowanie nie znajduje uzasadnienia w przepisach prawa;

5) prawa materialnego art. 47 Konstytucji poprzez jego błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, że sprzeciw przeciwko sprzecznemu z prawem instalowaniu 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;

6) przepisów postępowania tj. art. 2 P.p.s.a. w zw. z art. 3 § 2 pkt 6 P.p.s.a. w zw. z art. 13 § 1 ust. 1 i ust. 2 P.p.s.a. w zw. a art. 58 § 1 pkt 1 P.p.s.a. poprzez ich niezastosowanie i rozpatrzenie sprawy nienależącej do kognicji sądów administracyjnych, w wyniku błędnego zaliczenia deklaracji wyrażającej stanowisko organu w kwestii światopoglądowej do aktów o charakterze władczym, podjętych w sprawach z zakresu administracji publicznej i na tej podstawie wyprowadzania wniosków, że rozpoznawana sprawa jest sprawą sądownoadministracyjną w rozumieniu ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z dnia 30 sierpnia 2002r., podczas gdy deklaracja nie jest aktem skierowanym do mieszkańców Gminy ani jej organów w celu wykonywania zadań publicznych, a zatem nie może zostać zaliczona do aktów podjętych w sprawach z zakresu administracji publicznej.

W oparciu o powyższe zarzuty wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i odrzucenie skargi Rzecznika Praw Obywatelskich oraz o zasądzenie od

skarżącego na rzecz organu kosztów postępowania według norm przepisanych. Na wypadek nieuwzględnienia powyższego, alternatywnie wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i oddalenie rzeczowej skargi Rzecznika Praw Obywatelskich oraz zasądzenie od skarżącego na rzecz organu kosztów postępowania według norm przepisanych. Również na wypadek nieuwzględnienia powyższego, alternatywnie wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania oraz zasądzenie od skarżącego na rzecz organu kosztów postępowania według norm przepisanych. Ponadto na podstawie art. 176 § 2 P.p.s.a. wniesiono o rozpoznanie skargi kasacyjnej na rozprawie.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej powyższe zarzuty szerzej umotywowano.

W skardze kasacyjnej Fundacji Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris również zaskarżono wyrok Sądu pierwszej instancji w całości. W pierwszej kolejności, na podstawie art. 183 § 2 pkt 5 P.p.s.a, w zw. z art. 3 § 2 pkt 6 P.p.s.a. w zw. z art. 58 § 1 pkt 1 P.p.s.a. zaskarżonemu wyrokowi zarzucono nieważność postępowania poprzez przyjęcie, że uchwalona przez radę gminy deklaracja ideowa, nie będąca 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 sądowoadministracyjnej a więc błędne przyjęcie, że droga sądowa była dopuszczalna.

W dalszej części skargi kasacyjnej zaskarżonemu wyrokowi zarzucono naruszenie prawa materialnego, tj.:

1) art. 30 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 wywierania administracyjnej presji na rzecz stosowania poprawności politycznej w wybranych zawodach stanowi naruszenie godności osobowej sprawców tych bezprawnych czynów, podczas gdy potępienie takich czynów przy jednoczesnym powstrzymaniu się od nakładania pozaprawnych sankcji na ich sprawców nie narusza ich godności,

2) art. 32 ust. 2 Konstytucji RP, poprzez jego błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, że charakter dyskryminujący posiada uchwalona przez radę gminy deklaracja ideowa, nie będąca 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 zróżnicowanie nie znajduje podstaw w normach prawnych;

3) 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 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,

4) art. 70 ust. 1 Konstytucji RP, poprzez jego błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, że sprzeciw wobec wczesnej seksualizacji polskich dzieci stanowi naruszenie prawa do nauki, podczas gdy żadne z tych działań nie stanowi działalności naukowej i nie korzysta z ochrony prawnej jako oczywiście sprzeczne z prawem,

5) art. 73 Konstytucji RP, poprzez jego błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, że sprzeciw wobec wczesnej seksualizacji polskich dzieci stanowi naruszenie wolności nauczania, podczas gdy działania te jako oczywiście sprzeczne z prawem nie wchodzą i nie mogą wchodzić w zakres przedmiotowy jakiegokolwiek nauczania szkolnego,

6) art. 18 ust. 1 u.s.g., poprzez jego błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, że do właściwości rady gminy nie należy uchwalanie deklaracji ideowych, nie będących 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 samozobowiązania 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 działalności gospodarczej przedsiębiorców (art. 22 Konstytucji RP),

7) art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g., poprzez jego błędne zastosowanie, polegające na uznaniu, że przepis ten nie może stanowić podstawy prawnej podjęcia przez radę gminy deklaracji, której uchwalanie wprost dopuszcza statut gminy.

W oparciu o powyższe zarzuty skarżący kasacyjnie wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i odrzucenie skargi Rzecznika Praw Obywatelskich oraz zasądzenie od skarżącego na rzecz organu kosztów postępowania wg norm przepisanych. Na wypadek nieuwzględnienia powyższego, alternatywnie wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i oddalenie skargi Rzecznika Praw Obywatelskich oraz zasądzenie od skarżącego na rzecz organu kosztów postępowania według norm przepisanych. Również na wypadek nieuwzględnienia powyższego, alternatywnie wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania oraz zasądzenie od skarżącego na rzecz organu kosztów postępowania wg norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej powyższe zarzuty szerzej umotywowano.

Pismem z dnia 29 października 2020 r. pełnomocnik skarżącego kasacyjnie wniósł o rozpoznanie sprawy na rozprawie.

W skardze kasacyjnej Prokuratora Krajowego zaskarżono wyrok Sądu pierwszej instancji w całości, zarzucając naruszenie przepisów prawa materialnego (ustrojowego) poprzez błędną wykładnię, a w konsekwencji niewłaściwe zastosowanie:

I. art. 18 ust. 1 u.s.g. w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP oraz art. 68 ust. 1 i art. 86 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 910 ze zm.) - dalej: „Prawo oświatowe” - poprzez stwierdzenie, że zaskarżony akt ma charakter władczy, zaś Rada Gminy Serniki wykroczyła poza

zakres spraw o charakterze lokalnym - co skutkowało stwierdzeniem przez Sąd „istotnego i rażącego” naruszenia prawa i w konsekwencji 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 przepis art. 18 ust. 1 u.s.g.;

II. 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 EKPCz, 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.) – dalej: „Europejska Karta Samorządu Lokalnego”, poprzez zakwestionowanie prawa Rady Gminy Serniki 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*) oraz - immanentnie związanego z tą ideologią - wdrażania w placówkach edukacyjno-wychowawczych Standardów edukacji seksualnej w Europie autorstwa Światowej Organizacji Zdrowia (World Health Organization) - 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, w zgodzie z zasadą proporcjonalności;

III. 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 Serniki do wyrażenia sprzeciwu wobec zagrożenia konstytucyjnych praw i wolności mieszkańców przez ideologię LGBT (*gender*) oraz wdrażanie w placówkach edukacyjno-wychowawczych Standardów edukacji seksualnej w Europie autorstwa Światowej Organizacji Zdrowia - 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;

IV. art. 30, art. 32, art. 47 Konstytucji RP oraz art. 8 ust. 1 i art. 14 EKPCz, poprzez 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 nie zaistniały okoliczności, które dotyczyłyby praw lub wolności konkretnych podmiotów i które aktualizowałyby zastosowanie ww. przepisów;

- naruszenie przepisu postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy, mianowicie:

V. art. 141 § 4 P.p.s.a. - poprzez niewyjaśnienie podstawy prawnej rozstrzygnięcia o stwierdzeniu nieważności przedmiotowego aktu w całości, podczas gdy wyjaśnienie tej podstawy powinno doprowadzić do oddalenia przez Sąd pierwszej instancji skargi Rzecznika Praw Obywatelskich na podstawie art. 151 P.p.s.a.;

VI. art. 147 § 1 P.p.s.a. - poprzez niewyjaśnienie przez Sąd pierwszej instancji przyczyn stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości - nie zaś w części oraz poprzez błędne uznanie in genere, że zaistniały podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Serniki nr IX/53/2019 z dnia 21 czerwca 2019 r. w przedmiocie powstrzymania ideologii LGBT przez wspólnotę samorządową, wobec przyjęcia, iż akt ten jako władcze rozstrzygnięcie Rady nie posiadał wyrażonej podstawy ustawowej oraz naruszał przepisy Konstytucji RP i EKPCz, podczas gdy prawidłowa wykładnia przytoczonych wyżej przepisów prawnych nakazywała zastosowanie tych przepisów w sposób, o którym mowa w ww. zarzutach I-IV i w konsekwencji oddalenie przez Sąd pierwszej instancji skargi na podstawie art. 151 P.p.s.a.

W oparciu o powyższe zarzuty skarżący kasacyjnie Prokurator wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Lublinie oraz o rozpoznanie sprawy na rozprawie.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej powyższe zarzuty szerzej umotywowano.

W odpowiedzi na skargi kasacyjne Rady Gminy Serniki i Prokuratora Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o ich oddalenie oraz o przeprowadzenie rozprawy.

Następnie pismem z dnia 22 grudnia 2021 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej Fundacji Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris oraz uzupełnił swoje dotychczasowe argumenty w sprawie.

Zarządzeniem z dnia 15 października 2021 r. poinformowano strony o ograniczeniach w orzekaniu wynikających z przepisów ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 1842 ze zm.). Poinformowano także o zmianie art. 15 zsz<sup>4</sup> ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, wynikającą z art. 4 pkt 3 ustawy z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1090).

W odpowiedzi na ww. zarządzenie Przewodniczącej Wydziału III wszystkie strony i uczestnicy postępowania nie wyrazili zgody na rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym jednocześnie oświadczając, że mają możliwości techniczne uczestniczenia w rozprawie zdalnej.

Rozprawa odbyła się, na podstawie zarządzenia Przewodniczącej Wydziału III z dnia 26 kwietnia 2022 r., przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających przeprowadzenie posiedzenia na odległość.

**Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Skargi kasacyjne nie mają usprawiedliwionych podstaw.

Na wstępie należy odnieść się do zarzutu nieważności postępowania na podstawie art. 183 § 2 pkt 5 P.p.s.a, w zw. z art. 3 § 2 pkt 6 P.p.s.a. w zw. z art. 58 § 1 pkt 1 P.p.s.a. Skarżący argumentują, że sporna uchwała stanowi deklarację ideową, nie będącą podstawą nałożenia jakichkolwiek obowiązków, czy przyznania bądź stwierdzenia uprawnień, nie zawiera żadnych postanowień, które mogłyby stanowić źródło konkretnych wytycznych dla innych podmiotów. Uchwała nie została podjęta w sprawie z zakresu administracji publicznej, a przez to nie należy do właściwości sądu administracyjnego i może być przedmiotem kontroli sądownoadministracyjnej.

Zarzutu tego nie można podzielić. Zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji samorząd uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w



ramach ustaw istotną część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Zasada ta koreluje z zasadą sformułowaną w art. 15 ust. 1 Konstytucji, która stanowi, że ustrój Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. Regulacje zawarte w Konstytucji w rezultacie przesądzają o kształcie prawnym samorządu terytorialnego. Samorząd ma znaczące miejsce w systemie władzy wykonawczej RP. Istotna część zadań publicznych jest bowiem realizowana nie tylko przez administrację rządową, ale i administrację samorządową.

Władza publiczna, a zatem także samorządowa, jest sprawowana w oparciu o konstytucyjną zasadę praworządności nakazującą organom władzy publicznej działanie na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Organ samorządowy może podejmować jakiegokolwiek działania władcze ze skutkiem prawnym, jedynie w przypadku, gdy przepis ustawy na to wyraźnie zezwala. Jednostki samorządu terytorialnego są podmiotami zdecentralizowanymi, samodzielnymi, samorządnymi w swoich działaniach, ale w granicach obowiązującego powszechnie porządku prawnego, zatem nieautonomicznymi i niesuwerennymi poza państwowym porządkiem prawnym. Samorząd terytorialny wykonuje jedynie zadania przekazane mu ustawowo i nie ma prawa do samodzielnego kreowania dla siebie zadań publicznych. Działa przede wszystkim w interesie właściwych korporacji terytorialnych. Jego sytuację determinują względy właściwe dla dobra wspólnego i interesu publicznego, odnoszącego się do państwa i zasad jego ustroju wyróżnionych w Konstytucji (zob. wyrok TK z dnia 8 kwietnia 2009 r., K. 37/06, OTK-A 2009 r., nr 4, poz. 47)

Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 2 września 1994 r. sygn. W 10/93 (OTK 1994 r., nr 2, poz. 46) stwierdził, że: „Wykonywane przez samorząd terytorialny zadania - własne i zlecone - mają charakter funkcji państwa rozumianego jako powszechna organizacja władzy publicznej i dlatego powinny podlegać rygorom przewidzianym przez Konstytucję dla wykonywania funkcji państwowych. Muszą w szczególności pozostawać w zgodności z fundamentalną zasadą demokratycznego państwa prawnego, co oznacza, że realizując swoje zadania działać powinny nie tylko „w ramach ustaw” [...], lecz ponadto - zgodnie z elementarną zasadą legalizmu uzupełniającą i konkretyzującą zasadę demokratycznego państwa prawnego „na podstawie przepisów prawa”[...]”.

Samorząd terytorialny jest zdecentralizowaną korporacją prawa publicznego, realizującą zadania publiczne samodzielnie i na własną odpowiedzialność. Powołane przez wspólnotę mieszkańców organy, realizują zadania publiczne wynikające z potrzeb wspólnoty i działają w jej interesie, dla jej dobra. Zgodnie z art. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego samorząd lokalny jest określony, jako: „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”.

Zasadne jest stanowisko Sądu Wojewódzkiego, że zaskarżona uchwała mieści się w zakresie kognicji sądu administracyjnego. Zgodnie z art. 175 ust. 1 i art. 184 Konstytucji RP sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, która jest realizowana pod względem zgodności z prawem, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej.

Zgodnie z art. 184 zd. 2 Konstytucji kontrola działalności administracji obejmuje również: „orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej.”. Stylizacja normatywna tego unormowania prowadzi do wniosku, że ustrojodawca nakazał objąć zakresem kontroli sądowoadministracyjnej wszystkie uchwały organów samorządu terytorialnego nie wprowadzając kryteriów różnicujących uchwały na te, które takiej kontroli podlegają i te, które pozostają poza nią. Z uwagi na to, że samorząd terytorialny jest powołany do wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej w formach właściwych dla tej administracji, wszelkie akty stanowione przez organy samorządu należy kwalifikować jako akty z zakresu administracji publicznej, co oznacza, że każdy taki akt podlega kontroli sądowoadministracyjnej.

Nie ulega wątpliwości, że akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 6 P.p.s.a., obejmują wszelkie akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków z wyłączeniem tych, które podlegają kognicji innych sądów niż sądy administracyjne, w tym zwłaszcza sądy powszechne. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjęcie odmiennego stanowiska prowadziło do niedopuszczalnej sytuacji, w której pewna kategoria spraw została wyłączona spod jakiegokolwiek kontroli sądowej, co pozostawało w sprzeczności z normami Konstytucji, w tym zwłaszcza jej art. 184 i art. 45 ust. 1 gwarantującym

prawo do sądu (por. postanowienia NSA z dnia 2 lipca 2021 r.: sygn. III OSK 3353/21, LEX nr 3193519 i sygn. III OSK 3682/21, LEX nr 3193497; z dnia 18 listopada 2021 r., sygn. III OSK 5249/21, LEX nr 3273199).

Źródłem istnienia i odrębności samorządu terytorialnego jest pozytywne unormowanie prawne wynikające z normy konstytucyjnej i ustawowej. Samorząd jest formą ustrojową zdecentralizowanej administracji publicznej. Poszczególne korporacje terytorialne są adresatami norm prawnych, sytuujących je jako wyodrębnione podmioty prawa publicznego w strukturze organizacyjnej państwa. Zasadniczo samorząd terytorialny stanowi element władzy wykonawczej państwa. Wykonuje on bowiem część zadań należących do tej władzy. Podstawą takiego stanowiska jest: a) przedmiot działania samorządu (sprawy stanowiące zakres działania samorządu należą do dziedziny władzy wykonawczej); b) stosowane środki działania (są to środki administracyjne, a nie ustawodawcze, czy sądowe); c) samorząd nie działa suwerennie, lecz tylko na podstawie ustaw i w ramach przez nie wytyczonych, a zgodność jego działania z prawem podlega nadzorowi organów państwowych oraz d) systematyka konstytucji, w której dotyczące go przepisy są usytuowane bezpośrednio po przepisach określających zasady i zakres działania naczelnego organu wykonawczego – Rady Ministrów (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 listopada 2005 r., sygn. P 16/05, Z. U. 2005, nr 10A, poz. 119). Trzeba przy tym zaznaczyć, że zadania i kompetencje organów samorządu terytorialnego nie są klasyfikowane według zasady trójpodziału władz.

W postanowieniu z dnia 2 lipca 2021 r., sygn. III OSK 3353/21 NSA stwierdził, że: „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. [...] 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 sądownoadministracyjnej legalności zaskarżonego aktu, nie ma dyskwalifikować dopuszczalności tej kontroli". Zatem 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.

Zgodnie z uchwałą składu 7 sędziów NSA z dnia 26 czerwca 2014 r., sygn. akt I OPS 14/13 (ONSAiWSA 2015 r., nr 1, poz. 2), w której opowiedziano się za węższym rozumieniem pojęcia spraw z zakresu administracji publicznej, aby akt mógł zostać uznany za podjęty w takich sprawach zgodnie z art. 3 § 2 pkt 6 P.p.s.a. musi posiadać zdefiniowane cechy, tj.: 1) mieć na celu realizację zadań publicznych przypisanych organom jednostek samorządu terytorialnego w drodze ustawy; 2) nakładać obowiązek, stwierdzać uprawnienie lub obowiązek bądź tworzyć lub znosić istniejący stosunek prawny; 3) mieć charakter indywidualny bądź generalny; 4) nie być aktem prawa miejscowego. Sąd Wojewódzki zasadnie uznał, że zaskarżona uchwała wszystkie te cechy posiada. Trafnie przy tym zwrócił uwagę, że charakter prawny zaskarżonego aktu powinien być rozpatrywany materialnie tj. na podstawie jego treści i skutków, a nie nazwy lub tytułu, również nie na podstawie intencji radnych. Bez znaczenia dla tej oceny pozostaje więc podnoszona przez skarżący kasacyjnie organ okoliczność, że celem radnych było jedynie zajęcie stanowiska w kwestii światopoglądowej, o czym przesądzać miałyby użycie tytułu deklaracja. Rozpatrując bowiem treść zaskarżonej uchwały należy stwierdzić, że dotyczy ona realizacji zadań publicznych, przypisanych gminie w drodze ustawy.

Naczelny Sąd Administracyjny podziela stanowisko zawarte w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, że uchwała Rady Gminy Serniki z dnia 21 czerwca 2019 r., nr IX/53/2019 w przedmiocie przyjęcia deklaracji – „Gmina Serniki wolna od ideologii LGBT”, jest aktem władczym. Świadczą o tym fragmenty, w których Rada Gminy stwierdza: „nie zgodzimy się na sprzeczne z prawem instalowanie funkcjonariuszy politycznej poprawności w szkołach (tzw. latarników)”; „zrobimy wszystko, aby do szkół nie miały wstępu osoby zainteresowane wczesną seksualizacją polskich dzieci w myśl tzw. standardów WHO”; „nie pozwolimy wywierać administracyjnej presji na rzecz stosowania poprawności politycznej (słusznie zw. niekiedy po prostu

homopropagandą) w wybranych zawodach". Trafnie uznał Sąd Wojewódzki, że takie sformułowania świadczą o władczym charakterze aktu, gdyż wyznaczają dyrektywy działania, skierowane do organu wykonawczego oraz podległych gminie jednostek organizacyjnych. Stanowią wytyczne stosowania prawa, co jest wystarczającą podstawą do uznania uchwały za akt władczy (por. wyrok NSA z dnia 1 lutego 2017 r., sygn. akt I OSK 2779/16, LEX nr 2226615). Należy przy tym zauważyć, że chociaż wykonanie uchwały w całości powierzono wójtowi, to poszczególne dyspozycje w niej wyrażone skierowane są także do innych podmiotów.

Prawo, kształtując struktury zdecentralizowane wprowadza określone mechanizmy kontrolne oraz weryfikacyjne, których celem jest eliminacja z obiegu prawnego działań podmiotów zdecentralizowanych wykraczających poza obszar ich prawnie określonych zadań i kompetencji. Sąd Wojewódzki orzekł, że uchwała została wydana z naruszeniem konstytucyjnej zasady legalizmu i bez właściwej podstawy prawnej, ponieważ Rada Gminy Serniki jako jedyną podstawę prawną podjęcia zaskarżonej uchwały wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. Przepis ten nie może natomiast stanowić samoistnej podstawy podjęcia przez radę gminy jakiegokolwiek uchwały. Skarżący argumentują, że Sąd pierwszej instancji powinien był ocenić uchwałę na podstawie jej treści i uznać, że stanowiła niewładczą deklarację ideową, do której podjęcia rada gminy miała prawo na podstawie art. 18 ust. 1 u.s.g.

Zgodnie z art. 18 ust. 1 u.s.g. do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Norma wynikająca z tego przepisu jest ogólną kolizyjną normą kompetencyjną, która nie może stanowić podstawy prawnej do wkraczania, ani w sferę ustawowych kompetencji organów państwowych, ani w sferę praw osób prywatnych i to zarówno w formie aktu prawa miejscowego, jak też w drodze innego aktu prawnego (indywidualnego). Przepis art. 18 ust. 1 zasadniczo nie stanowi samodzielnej podstawy do wydawania aktów ogólnie obowiązujących o charakterze normatywnym (tj. władczym), te bowiem muszą znaleźć umocowanie w przepisach materialnego prawa administracyjnego. Upoważnia natomiast radę gminy do podejmowania działań niewładczych (np. o charakterze programowym, intencyjnym), ale pozostających w granicach zadań gminy przewidzianych w przepisach prawa (por. wyrok NSA z dnia 18 marca 2003 r., sygn. II SAWr 2928/02, OwSS 2004/1, poz. 10)

W judykaturze ugruntowało się stanowisko, że charakter władczy mogą mieć nie tylko akty prawa miejscowego, ale też akty o charakterze wewnętrznym, zobowiązujące w stosunku do innych organów i jednostek organizacyjnych, w szczególności podporządkowanych organowi wydającemu akt. Uchwała może być więc kwalifikowana jako władcza, nawet jeśli nie ustanawia praw i obowiązków podmiotów prywatnych, ale jeśli zawiera dyspozycje działania dla innych podmiotów w ramach aparatu administracji publicznej (por. wyroki NSA: z dnia 1 lutego 2017 r., sygn. akt I OSK 2779/16, *op. cit.* oraz z dnia 27 września 2017 r., sygn. akt I OSK 1066/17, LEX nr 2371162, w których za władcze uznano stanowiska organów stanowiących deklarujące, że będą stosować się do nieopublikowanych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego). W tych orzeczeniach NSA przyjął też, że dyspozycje nie muszą być wyrażone szczegółowo i konkretnie.

Sąd Wojewódzki trafnie skonstatował, że charakter prawny aktu musi być oceniany wyłącznie na podstawie jego treści, a nie intencji radnych. Nawet jeśli celem Rady Gminy Serniki było jedynie wyrażenie sprzeciwu wobec „ideologii LGBT” oraz wobec szkodliwych treści zawartych w standardach WHO to sposób, w jaki Rada wyraziła ten pogląd, ma charakter władczej dyspozycji - zwłaszcza dla dyrektorów szkół i innych placówek oświatowych. Dla postąpienia zgodnie z brakiem zgody rady na określone sytuacje lub brakiem pozwolenia na wstęp określonych osób do szkół i placówek oświatowych, ich dyrektorzy musieliby bowiem podjąć określone działania - lub powstrzymać się od ich podejmowania - w obszarze organizacji pracy szkoły, w tym kształtowania treści i formy nauczania lub współpracy z podmiotami zewnętrznymi. Trzeba w tym miejscu podkreślić, że na mocy art. 86 Prawa oświatowego, to dyrektor szkoły lub placówki oświatowej ma prawo, (po uzyskaniu pozytywnej opinii rady szkoły lub placówki i rady rodziców), podejmować współpracę z organizacjami zewnętrznymi. W świetle powyższego przepisu, wyrażone w zaskarżonej uchwale zobowiązania i zakazy, odnoszące się do osób prowadzących edukację seksualną zgodną ze standardami WHO, stanowią bezpośrednią dyspozycję dla dyrektorów szkół do powstrzymania się od takiej współpracy. Dyspozycję, do której wydania organ nie miał podstawy prawnej. Poza ustawowymi kompetencjami pozostaje bowiem ingerowanie przez organ stanowiący gminy w program nauczania i w organizację współpracy szkół z organizacjami

zewnątrznymi - a także w działalność prywatnych podmiotów i kryteria ich zatrudnienia.

Nie kwestionując prawa organów jednostek samorządu terytorialnego do podejmowania deklaracji ideowych, ani ich kompetencji do decydowania o sprawach lokalnych (niezastrzeżonych ustawowo dla innych podmiotów), należy stwierdzić, że w ramach tego władztwa organ samorządu może tylko czynić wszystko, co jest mu prawnie dozwolone. Zgodnie z zasadą legalizmu organ władzy publicznej może działać tylko na podstawie prawa i w granicach tych kompetencji, które prawo mu przyznaje (zasada praworządności formalnej). Działając nawet jako głos wspólnoty samorządowej, w oparciu o swoistą wolność wypowiedzi organu, która zgodnie z orzecznictwem NSA przysługuje organom samorządowym jako pochodna wolności wypowiedzi wszystkich mieszkańców danej wspólnoty samorządowej, rada gminy pozostaje organem władzy publicznej. Jak słusznie wskazał Sąd Wojewódzki wyrażenie takich poglądów, jakie wynikają z zaskarżonej uchwały byłoby udziałem w debacie publicznej, gdyby nie fakt, że przybrało formę uchwały organu władzy publicznej - zobowiązanego do działania wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Związanie zasadą legalizmu stanowi, więc nieprzekraczalną granicę swoistej wolności wypowiedzi organu jednostki samorządu terytorialnego. Chociaż w każdym wypadku, również w odniesieniu do podmiotów prywatnych, wolność słowa nie ma charakteru absolutnego, w przypadku organów władzy publicznej zakres tej wolności jest wyraźnie węższy.

W świetle powyższych rozważań uchwała Rady Gminy Serniki nie mieści się w granicach wolności wypowiedzi organu władzy publicznej - wyznaczonych przez zasadę legalizmu, a w odniesieniu do rady gminy, szczegółowo przez art. 6 u.s.g. Zgodnie z tym przepisem do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. W pełni zgodne z powyższym przepisem pozostają też postanowienia Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, z których wynika, że społeczności lokalne mają - 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. Jednakże takie kwestie jak program nauczania w szkołach, zasady realizacji zadań edukacyjnych, zasady działania przedsiębiorców nie mają charakteru lokalnego - gminnego są sprawami ogólnokrajowymi. Rada Gminy Serniki

przekroczyła zatem swoje ustawowe kompetencje, podejmując uchwałę w sprawach o charakterze ogólnokrajowym, wykraczających poza sprawy lokalne, a jednocześnie ingerując w zakres kompetencji innych podmiotów.

W skardze kasacyjnej Prokurator wywodzi, że wolność słowa Rady Gminy powinna być rozumiana szeroko i przywołuje na poparcie tej tezy orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, wskazujące na konieczność ochrony w ramach tej wolności także wypowiedzi kontrowersyjnych i sprzecznych z poglądami większości. Trzeba jednak mieć na uwadze, że istota standardu ochrony wolności wypowiedzi wypracowanego w orzecznictwie ETPCz, skupia się na szczególnej ochronie poglądów mniejszościowych (m.in. wyrok z dnia 20 czerwca 2017 r. w sprawie *Bayey i inni v Rosja*, skargi nr 67667/09, 44092/12 oraz 56717/12, LEX nr 2305938). Zasadniczo organ władzy publicznej powinien powstrzymać się od ograniczeń wolności słowa jednostek, nawet jeśli uznaje ich wypowiedzi za kontrowersyjne.

Skarżący kasacyjnie zarzucają, że Sąd Wojewódzki niesłusznie pominął, iż przyjmując zaskarżoną uchwałę Rada Gminy Serniki miała na celu ochronę moralności publicznej, co zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 10 ust. 2 EKPCz może uzasadniać ograniczenie wolności wypowiedzi. Jednakże podstawowym kryterium formalnym dopuszczalności ograniczenia na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji, (a w odniesieniu do wolności wypowiedzi - także art. 10 ust. 2 EKPCz) jest jego ustanowienie w ustawie. Uchwała rady gminy tego kryterium nie spełnia, co już samo w sobie wskazuje na bezprawny charakter ingerencji w wolności obywatelskie i nie pozwala na ich uzasadnienie przesłanką konieczności.

Uzasadniając zarzut błędnej wykładni art. 32 Konstytucji RP, a w konsekwencji błędne uznanie przez Sąd Wojewódzki, że zaskarżona uchwała narusza zakaz dyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny wynikający z ust. 2 tego przepisu, skarżący kasacyjnie organ podnosi dwa argumenty. Po pierwsze podnosi, że zaskarżona uchwała nie może nikogo dyskryminować, ponieważ nie ma charakteru normatywnego i nie wpływa na sytuację prawną jednostek. Po drugie wskazuje, że uchwała w ogóle nie odnosi się, jak przyjął Sąd Wojewódzki, do osób LGBT (lesbijek, gejów, osób biseksualnych i transpłciowych), a wyłącznie do postulatów formułowanych przez te środowiska określanych zbiorczo mianem „ideologii LGBT”.



Całościowa analiza powyższego stanowiska, zawartej tam treści, która zresztą zbiorczo została opisana hasłem „Gmina Serniki wolna od ideologii LGBT”, prowadzi do wniosku, że istotą zawartego w deklaracji przekazu jest *de facto* negowanie podejmowanych w przestrzeni publicznej działań równościowych i antydyskryminacyjnych oraz faktycznej swobody funkcjonowania osób należących do środowiska LGBT (choćby poprzez uniemożliwienie im przedstawiania swoich postulatów – gdyż te, jak należy mniemać, stanowią „ideologię LGBT” i „homopropagandę”).

Skrót „LGBT” to akronim, czyli słowo utworzone przez skrócenie wyrażenia złożonego z dwóch lub więcej słów, w tym przypadku, posługując się angielskim pierwowzorem; *lesbian, gay, bisexual, transgender*. Odnosi się zatem do osób o określonej preferencji seksualnej i identyfikacji płciowej. Poprzedzenie tego skrótu słowem „ideologia” oznacza, że wszystkie te osoby mają jedną, wspólną ideologię, czyli jeden światopogląd służący do całościowego interpretowania i przekształcania świata. Nie ma podstaw do tego, by takie założenie przyjąć. Należy przy tym zaznaczyć, że znaczenie zwrotu „ideologia LGBT” nie wynika z tytułu aktu. Zwrot ten nie został też w żaden sposób zdefiniowany w uchwale. Biorąc pod uwagę, że tytuł aktu określa jego przedmiot, a także spełnia funkcję informacyjną, co do zawartej w nim treści oraz stanowi wskazówkę interpretacyjną, to tytuł zaskarżonej uchwały tych funkcji nie spełnia. Rada posłużyła się w tytule akronimem „LGBT”. Jednakże posłużenie się akronimem w tytule aktu nie jest prawidłowe, zarówno z punktu widzenia zasad poprawnej legislacji, jak i ze względu na funkcję i znaczenia tytułu dla przedmiotu aktu.

Wypełnienie celu uchwały wymaga nadania zwrotowi „ideologia LGBT” konkretnego znaczenia biorąc pod uwagę, że akt ten jest skierowany do konkretnych adresatów. Wykładając gramatycznie postanowienia uchwały, wobec braku definicji, zwrotu „ideologia LGBT”, należy dojść do przekonania, że uchwała odnosi się do ideologii osób o określonej preferencji seksualnej i identyfikacji płciowej tj. lesbijek, gejów, osób biseksualnych i transpłciowych.

Rada deklaruje stanowczą zapowiedź podejmowania działań „ochronnych” w stosunku do przedsiębiorców, poprzez zapobieżenie „narzucaniu” im określonych kryteriów przy okazji „doboru pracowników czy kontrahentów”. Z uwagi na niejasność powyższego sformułowania oraz brak istniejącego prawnego obowiązku zatrudniania

osób o określonej orientacji seksualnej, zdaje się, że powyższe stanowisko należy rozumieć w ten sposób, że gmina będzie sprzeciwiać się brakowi prawnej dopuszczalności dyskryminacji w zatrudnieniu osób o innej orientacji niż heteroseksualna. Niewątpliwie, więc wydzwięk takiej deklaracji jest sprzeczny z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa oraz zakazem dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny (art. 32 Konstytucji), a także art. 21 ust. 1 Karty Praw Podstawowych UE („Zakazana jest wszelka dyskryminacja 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.”) i art. 14 EKPCz. („Korzystanie z praw i wolności wymienionych w niniejszej konwencji powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej 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.”). Ponadto należy zauważyć, że kwestia dyskryminacji jest także przedmiotem regulacji zawartej w ustawie z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1219, z późn. zm.), która za nierówne traktowanie uznaje także molestowanie, polegające na zaistnieniu niepożądanego zachowania, którego celem lub skutkiem jest naruszenie godności osoby fizycznej i stworzenie wobec niej zastraszającej, wrogiej, poniżającej, upokarzającej lub uwłaczającej atmosfery - ze względu na jej cechę prawnie chronioną. W kontekście tej regulacji ustawowej, ocena subiektywnych odczuć osoby, która doświadczyła dyskryminacji jest kluczowa dla stwierdzenia, czy doszło do nierównego traktowania. Podkreślić należy, że z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika, że każda regulacja prawna, dająca organowi władzy publicznej uprawnienie do wkraczania w sferę praw i wolności jednostki musi spełniać wymóg dostatecznej określoności.

Celem działań państwa i władzy publicznej jest dobro wspólne. Zgodnie z art. 1 Konstytucji Rzeczypospolita jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Dobro wspólne jawi się jako wartość podstawowa i pierwotna, która legitymizuje działalność prawodawcy, a także wszelkiej władzy; wywieranie wpływu na zachowanie i życie

jednostki także musi być usprawiedliwione nie czym innym jak tylko 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. Trzeciński, *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli* [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich*, red. J. Góral, R. Hauser, J. Trzeciński, 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 zobowiązane do ochrony praw obywateli RP, w szczególności tych należących do różnego rodzaju mniejszości. Konstytucyjna zasada poszanowania wiążącego prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji) zobowiązuje do wypełniania, w dobrej wierze, zobowiązań ciążących na państwie jako podmiocie międzynarodowego porządku prawnego.

Wbrew zarzutom zawartym w skargach kasacyjnych Sąd Wojewódzki prawidłowo uznał, że zaskarżona uchwała ingeruje w godność i życie prywatne tej grupy mieszkańców, którzy identyfikują się jako osoby LGBT. Niezależnie od tego, jakie były intencje radnych, społecznym skutkiem uchwały jest naruszenie godności, czci, dobrego imienia oraz - ściśle związanego z tymi dobrami osobistymi - życia prywatnego określonej grupy mieszkańców gminy. Argumentacja skarżących pozostaje natomiast oderwana od tego jak wartości chronione na gruncie art. 47 Konstytucji („Każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz decydowania o swoim życiu osobistym.”) oraz art. 8 EKPCz („Każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji.”) są rozumiane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Prawo do

prywatności nie bez przyczyny określone jest jako prawo do dóbr osobistych, prawo do kształtowania własnego wizerunku w stosunkach społecznych (zob. wyrok TK z dnia 12 grudnia 2005 r., sygn. akt K 32/04, OTK-A 2005, nr 11, poz. 132), jako wolność konstytucyjnie chroniona, co oznacza przede wszystkim swobodę działania jednostek w ramach tej wolności aż do granic ustanowionych w ustawie (zob. L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom II, wyd. II, Wyd. Sejmowe Warszawa 2016 r.; zob. też wyrok TK z dnia 30 lipca 2014 r., sygn. akt K 23/11, OTK-A 2014, nr 7, poz. 80). Cześć i godność jako wartości właściwe każdemu człowiekowi stanowią jedno z najważniejszych dóbr osobistych człowieka. Obejmują one wszystkie dziedziny jego życia osobistego, zawodowego i społecznego. W kontekście orientacji seksualnej i tożsamości płciowej oznacza to prawo jednostki do swobodnego i otwartego życia w zgodzie z własną orientacją i tożsamością, na równi z jednostkami prowadzącymi heteroseksualne życie prywatne i rodzinne.

Ponadto warto odnotować, że w dniu 23 kwietnia 2020 r., Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) wydał wyrok w sprawie *Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI*, C-507/18, (LEX nr 2945628). Zdaniem Trybunału, 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 z dnia 25 kwietnia 2013 r. w sprawie *Asociația Accept* przeciwko *Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării*, 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 stanowisko o sprzeczności uchwały z przepisami dyrektywy 2000/78/WE i horyzontalną zasadą niedyskryminacji.

Pozbawiony jest doniosłości prawnej zarzut błędnej wykładni art. 70 ust. 1 (prawo do nauki) i art. 73 (wolność badań naukowych) Konstytucji, polegający na przyjęciu, że sprzeciw wobec wczesnej seksualizacji polskich dzieci stanowi naruszenie prawa do nauki. Seksualność człowieka jest przedmiotem badań naukowych, wielu dziedzin medycyny. Jest to wiedza naukowa, która nie może być *a priori* uznana za „niewłaściwą” dla programów nauczania i z nich na zawsze wykluczona. Stanowienie strefy wolnej od „ideologii LGBT” przez wykluczenie pewnych treści z programu nauczania wskazuje wyraźnie na wolę ograniczenia tematów do nauki i równocześnie do nauczania i dlatego jest naruszeniem art. 70 ust. 1 oraz art. 73 Konstytucji.

Naczelny Sąd Administracyjny zwraca przy tym uwagę, że treści dotyczące wiedzy o życiu seksualnym człowieka nie są przekazane do ustalenia przez lokalnego prawodawcę, lecz są elementem publicznego nauczania regulowanego rozporządzeniem 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 395 z późn. zm.). Akt ten nie wymienia nieheteronormatywnych zachowań seksualnych jako nieakceptowalnych, natomiast wskazuje m.in. na konieczność promowania integralnego ujęcia ludzkiej seksualności (§ 2 pkt 2 rozporządzenia). Oznacza to, że nawet w podstawie programowej kształcenia ogólnego z przedmiotu „Wychowanie do życia w rodzinie” celem ogólnym kształcenia jest m.in.: „Pozyskanie wiedzy na temat organizmu ludzkiego i zachodzących w nim zmian rozwojowych w okresie prenatalnym i postnatalnym oraz akceptacja własnej płciowości. Przyjęcie integralnej wizji ludzkiej seksualności. Umiejętność obrony własnej intymności i nietykalności seksualnej oraz szacunek dla ciała innej osoby (<https://www.ore.edu.pl/wp-content/uploads/2018/03/podsta3.pdf>, str. 10).” (wyrok

WSA w Krakowie z dnia 10 stycznia 2022 r., sygn. III SA/Kr 976/21, LEX nr 3290935).

W ocenie Prokuratora Sąd Wojewódzki naruszył przepis art. 141 § 4 P.p.s.a., gdyż nie wyjaśnił podstawy prawnej i przyczyn rozstrzygnięcia o stwierdzeniu nieważności zaskarżonej uchwały w całości, a także błędnie uznał, że zaistniały podstawy wydania orzeczenia o takiej treści. W ramach tego zarzutu skarżący podnosi, że w uzasadnieniu wyroku Sąd pierwszej instancji nie zajął stanowiska na temat zagrożeń płynących z wdrażania standardów WHO oraz nie ustalił ich treści, a także nie wskazał dlaczego stwierdził nieważność aktu w całości, a nie w części.

Zarzut ten pozbawiony jest doniosłości prawnej. Zgodnie z przepisem art. 141 § 4 P.p.s.a. uzasadnienie wyroku powinno zawierać zwięzłe przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowisk pozostałych stron, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie. Przyjmuje się że przepis ten można naruszyć wtedy gdy uzasadnienie orzeczenia nie pozwala jednoznacznie ustalić przesłanek jakimi kierował się Sąd podejmując zaskarżone orzeczenie, a wada ta nie pozwala na kontrolę kasacyjną orzeczenia lub brak jest uzasadnienia któregośkolwiek rozstrzygnięć Sądu, albo gdy uzasadnienie obejmuje rozstrzygnięcie, którego nie ma w sentencji rozstrzygnięcia. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego uzasadnienie zaskarżonego wyroku spełnia wymogi, o których mowa w powołanym przepisie. Zawiera ono wszystkie obligatoryjne elementy treści wymienione w art. 141 § 4 P.p.s.a., a zawarty w nim wywód prawny pozwala na jednoznaczną ocenę jaką wykładnię przepisów u.s.g. i Konstytucji RP przyjął Sąd pierwszej instancji, sa tym samym co stanowiło podstawę prawną stwierdzenia nieważności aktu. Ponadto zaznaczyć trzeba, że przepis art. 141 § 4 P.p.s.a. nie może stanowić właściwej płaszczyzny do skutecznego zakwestionowania stanowiska sądu co do wykładni bądź zastosowania prawa materialnego oraz co do ustalonego stanu faktycznego. Powołany przepis dotyczy składników, zakresu i kompletności uzasadnienia, nie zaś oceny stanu faktycznego oraz prawnego ustalonego w postępowaniu administracyjnym i przyjętego przez sąd administracyjny (zob. wyrok NSA z dnia 29 sierpnia 2018 r., sygn. II OSK 2136/16, LEX nr 2626214). Okoliczność, że stanowisko zajęte przez Sąd Wojewódzki jest odmienne od prezentowanego przez skarżącego kasacyjnie, nie oznacza, że uzasadnienie zaskarżonego wyroku zawiera wady konstrukcyjne oraz nie poddaje się kontroli kasacyjnej.

Nie został również naruszony zaskarżonym wyrokiem przepis art. 147 § 1 P.p.s.a. Przepis ten ma charakter przepisu kompetencyjnego, który sam przez się nie może stanowić skutecznej podstawy kasacyjnej. Przewiduje on, że sąd stwierdza nieważność uchwały lub aktu w całości lub w części, albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Uchwała organu jednostki samorządu terytorialnego jest zgodna z prawem, jeżeli jest zgodna z przepisami prawa. Stwierdzenie nieważności uchwały przez sąd następuje tylko w przypadku istotnego naruszenia prawa zgodnie z art. 147 § 1 P.p.s.a. Podstawą do wyeliminowania z obrotu prawnego takiego aktu powinno być każde istotne naruszenie prawa, bez względu na jego ustrojowoprawny, materialnoprawny lub procesowoprawny charakter. Akt organu jednostki samorządu terytorialnego jest natomiast zgodny z prawem, jeżeli jest zgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz z ustawami.

W świetle powyższego, wbrew zarzutom i argumentom skarg kasacyjnych, należy uznać, że Sąd Wojewódzki zasadnie stwierdził nieważność uchwały Rady Gminy Serniki z dnia 21 czerwca 2019 r., nr IX/53/2019, w przedmiocie przyjęcia deklaracji o nazwie – „Gmina Serniki wolna od ideologii LGBT”.

Z tych względów, na podstawie art. 184 w związku z art. 182 § 2 P.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny orzekł jak w sentencji wyroku.

Jednocześnie, na podstawie art. 156 § 1 i § 3 P.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny sprostował, w komparycji wyroku Sądu pierwszej instancji, oczywistą omyłkę pisarską.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem  
*Małgorzata Samuła*  
sekretarz sądowy