



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 28-03-2022 r.

**Marcin Wiącek**

**XI.505.32.2019.AKB**

**Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Krakowie**

adres elektronicznej skrzynki podawczej:  
/wsakrakow/SkrytkaESP

*skarżący kasacyjnie*

**Pan Przemysław Słupiński**  
**Prokurator Prokuratury Okręgowej**  
**w Toruniu, del. do Prokuratury Krajowej**  
ul. Postępu 3, 02-676 Warszawa

*strony postępowania*

- 1) **Rzecznik Praw Obywatelskich**  
adres elektronicznej skrzynki podawczej:  
/RPO/SkrytkaESP
- 2) **Rada Gminy Lipinki**

*uczestnicy postępowania*

- 1) **Kampania Przeciw Homofobii**
- 2) **Fundacja Instytut na Rzecz Kultury  
Prawnej Ordo Iuris**
- 3) **Federacja Znaki Równości**
- 4) **Stowarzyszenie im. Prof. Zbigniewa Hołdy**
- 5) **Fundacja Równość.org.pl**

**sygn. akt III SA/Kr 976/21**

**Odpowiedź Rzecznika Praw Obywatelskich  
na skargę kasacyjną**

Działając na podstawie art. 179 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329, t.j. ze zm.; dalej jako: „p.p.s.a.”), niniejszym przedstawiam odpowiedź na skargę kasacyjną Prokuratora Prokuratury Okręgowej w Toruniu, del. do Prokuratury Krajowej, z dnia 2 marca 2022 r.

(doręczona Rzecznikowi Praw Obywatelskich dnia 16 marca 2022 r.) od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 10 stycznia 2022 r. (sygn. akt III SA/Kr 976/21) oraz

**wnoszę o:**

- **oddalenie skargi kasacyjnej**, na podstawie art. 184 p.p.s.a.;
- **przeprowadzenie rozprawy**, na podstawie art. 182 § 2 p.p.s.a.

## **UZASADNIENIE**

### **I Stan faktyczny**

1. Dnia **12 kwietnia 2019 r. Rada Gminy Lipinki przyjęła uchwałę nr V/52/2019 w sprawie podjęcia deklaracji – „Gmina Lipinki wolna od ideologii LGBT”** (dalej także jako: „uchwała”). Uchwała została opublikowana w Biuletynie Informacji Publicznej. Jako podstawę prawną uchwały wskazano w jej treści art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506; dalej jako: „u.s.g.” lub „ustawa o samorządzie gminnym”). W celu uzasadnienia przyjęcia przedmiotowej uchwały powołano się w jej wstępie na wojnę ideologiczną i rewolucję kulturową, które – według Rady Gminy Lipinki – wymagają obrony jej wspólnoty samorządowej i uczynienia jej wolnej od ideologii LGBT. W dalszej części uchwały wyrażono deklarację działań mających na celu realizację powyższego założenia, obejmujących swoim zakresem przede wszystkim obszar zadań edukacyjno-wychowawczych szkół i innych placówek oświatowych, a także ochronę nauczycieli i przedsiębiorców przed poprawnością polityczną i homopropagandą. Sformułowano także stanowisko o wierności gminy Lipinki wobec tradycji narodowej i państwowej, wartości chrześcijańskich oraz wielowiekowej kultury. Organ nadzoru, tj. Wojewoda Małopolski, nie podjął rozstrzygnięcia o nieważności uchwały ze względu na jej sprzeczność z prawem, w trybie przewidzianym w art. 91 ust. 1 u.s.g.
2. Dnia **9 grudnia 2019 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie skargę na ww. uchwałę Rady Gminy Lipinki**. Wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w całości, zarzucił jej naruszenie:
  - **art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 6 ust. 1 i art. 18 ust. 1 u.s.g.**, poprzez wykroczenie poza zakres działania gminy i zakres właściwości rady gminy oraz władczą ingerencję w zakres kompetencji innych organów publicznych, w tym organów wykonawczych samorządu terytorialnego i organów administracji rządowej, a w konsekwencji brak podstawy prawnej i naruszenie konstytucyjnej

zasady legalizmu, z której wynika, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa;

- **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;
- **art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w zw. z art. 1 u.s.g.**, poprzez dyskryminację ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową, polegającą na wykluczeniu ze wspólnoty samorządowej jej mieszkańców identyfikujących się jako lesbijki, geje, osoby biseksualne i transpłciowe (w skrócie „LGBT”);
- **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; dalej jako: „Europejska Konwencja Praw Człowieka” lub „EKPCz”), poprzez bezprawną ingerencję w wolności i prawa osób nieheteronormatywnych i transpłciowych, polegającą na naruszeniu ich godności, a także ograniczeniu prawa do życia prywatnego w zgodzie ze swoją orientacją seksualną i tożsamością oraz ekspresji tych cech, a w konsekwencji dyskryminację ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową;
- **art. 48, art. 70 ust. 1 i art. 73 Konstytucji RP**, poprzez bezprawne ograniczenie praw i wolności mieszkańców gminy Lipinki do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem, do nauki i do nauczania, polegające na władczej ingerencji w działalność placówek oświatowych, narzuceniu im wartości zgodnych wyłącznie z jednym światopoglądem oraz dążeniu do wykluczenia z programu nauczania treści dotyczących edukacji seksualnej i antydyskryminacyjnej.

3. Ponadto pismem procesowym z dnia **15 czerwca 2020 r. Rzecznik Praw Obywatelskich uzupełnił powyższe zarzuty podnosząc, że uchwała narusza także art. 21 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej** (Dz. Urz. UE z 2016 r., C 202, s. 1, dalej jako: „TFUE”), poprzez ograniczenie swobody przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich polegające na nieuzasadnionym zniechęcaniu obywateli UE, którzy identyfikują się jako osoby LGBT lub wyznają światopogląd inny niż ten narzucony przez uchwałę, do przebywania na terenie gminy Lipinki **oraz związane z nim naruszenie art. 7, art. 11 ust. 1, art. 21 ust. 1 i art. 45 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej** (Dz. Urz. UE z 2016 r., C 202), poprzez naruszenie prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, wolności wypowiedzi oraz zakazu dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową.

4. Dnia **25 marca 2020 r. Wójt Gminy Lipinki przedstawił odpowiedź na skargę RPO**, wnosząc o jej odrzucenie albo ewentualnie oddalenie jej w całości.
5. Swój udział w sprawie w charakterze uczestników zgłosiły: **Fundacja Instytut na Rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris** z siedzibą w Warszawie oraz stowarzyszenie **Kampania Przeciw Homofobii** z siedzibą w Warszawie.
6. **Postanowieniem z dnia 23 czerwca 2020 r., po rozpoznaniu sprawy na posiedzeniu niejawnym, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie odrzucił skargę RPO.** WSA w Krakowie stwierdził, że zaskarżona uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego oraz że zaskarżony akt nie dotyczy sprawy z zakresu administracji publicznej, a tylko takie akty, jak i czynności podlegają kognicji sądów administracyjnych.
7. Dnia **30 lipca 2020 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł skargę kasacyjną od postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 23 czerwca 2020 r.** Zaskarżonemu orzeczeniu zarzucił naruszenie przepisów postępowania, tj.:
  - **art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a. w zw. z art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. i art. 3 § 1 p.p.s.a.**, poprzez ich błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie mające istotny wpływ na wynik sprawy i w konsekwencji odrzucenie skargi ze względu na błędne przyjęcie, że zaskarżona uchwała nie dotyczy spraw z zakresu administracji publicznej, a przez to nie należy do właściwości sądu administracyjnego i nie może być przedmiotem kontroli sądowoadministracyjnej;
  - **art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a w związku z art. 101 ust. 1 u.s.g. i art. 8 § 1 p.p.s.a.**, poprzez ich błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie mające istotny wpływ na wynik sprawy, a w konsekwencji odrzucenie skargi w oparciu o błędne założenie, że skoro w ocenie sądu uchwała nie została podjęta w sprawie z zakresu administracji publicznej nie mogło dojść do naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia wnoszącego skargę, podczas gdy kwestia ta nie ma wpływu na legitymację skargową Rzecznika Praw Obywatelskich, której podstawą jest wyłącznie konieczność ochrony praw i wolności człowieka i obywatela, i który nie ma w związku z tym obowiązku wykazania naruszenia interesu prawnego jednostki bądź interesu społecznego.
8. Na tym etapie postępowania swój udział w sprawie zgłosiły: **Federacja Znaki Równości** z siedzibą w Krakowie, **Stowarzyszenie im. Prof. Zbigniewa Hołdy** z siedzibą w Warszawie.
9. **Postanowieniem z dnia 2 lipca 2021 r. Naczelny Sąd Administracyjny uchylił zaskarżone postanowienie w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Krakowie.**

10. Na tym etapie postępowania swój udział w sprawie zgłosiła **Fundacja Równość.org.pl** z siedzibą w Krakowie.
11. Dnia **10 stycznia 2022 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie po rozpoznaniu na rozprawie skargi Rzecznika Praw Obywatelskich na uchwałę Rady Gminy Lipinki z dnia 12 kwietnia 2019 r. nr V/52/2019 w przedmiocie podjęcia deklaracji „Gmina Lipinki wolna od ideologii LGBT” stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości.** W ocenie Sądu, skarga była zasadna, ponieważ Rada Gminy Lipinki, podejmując zaskarżoną uchwałę, wykroczyła poza swoje kompetencje do określania zasad wstępu do szkół znajdujących się na terenie gminy oraz określania programu nauczania w tych szkołach, a nadto zaskarżona uchwała dyskryminowała osoby od odmiennie niż heteronormatywna orientacji seksualnej.
12. Dnia **2 marca 2022 r. Prokurator Prokuratury Okręgowej w Toruniu, del. do Prokuratury Krajowej, wniósł skargę kasacyjną od ww. wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 10 stycznia 2022 r. zaskarżając go w całości.** Prokurator zarzucił wskazanemu orzeczeniu naruszenie:
- **art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. 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 (Dz. U. z 2020 r. poz. 910, t.j. ze zm.; dalej jako: „Prawo oświatowe”)** - poprzez stwierdzenie, że zaskarżony akt ma charakter władczy, zaś rada gminy Lipinki wykroczyła poza zakres spraw o charakterze lokalnym – co skutkowało stwierdzeniem przez Sąd istotnego 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.;
  - **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 zd. 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: „EKSL”),** poprzez zakwestionowanie prawa rady gminy Lipinki do zaprezentowania stanowiska w sprawie dotyczącej wspólnoty samorządowej – 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;
  - **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.;

- **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 Lipinki z dnia 12 kwietnia 2019 r. nr V/52/2019 w przedmiocie podjęcia deklaracji „Gmina Lipinki wolna od ideologii LGBT” wobec przyjęcia, iż akt ten jako władcze rozstrzygnięcie rady gminy wydany został z przekroczeniem zakresu kompetencji oraz naruszał przepisy Konstytucji RP – podczas gdy prawidłowa wykładnia przytoczonych wyżej przepisów prawnych nakazywała zastosowanie tych przepisów w sposób, o którym mowa we wcześniejszych zarzutach i w konsekwencji oddalenie przez sąd pierwszej instancji skargi na podstawie art. 151 p.p.s.a.

## **II Stan prawny**

### **Dotychczasowe orzecznictwo w sprawach podobnych**

13. Łącznie z zaskarżonym w niniejszym postępowaniu orzeczeniem, **wojewódzkie sądy administracyjne wydały już sześć wyroków uwzględniających skargi Rzecznika Praw Obywatelskich na podobne uchwały**, tj.:

- wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 stycznia 2022 r., sygn. akt III SA/Kr 976/21 – zaskarżony kasacyjnie w niniejszej sprawie;
- wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 stycznia 2022 r., sygn. akt III SA/Kr 975/21;
- wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Gl 15/20;
- wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 lipca 2020 r., sygn. akt VIII SA/Wa 42/20;
- wyrok WSA w Lublinie z dnia 6 sierpnia 2020 r., sygn. akt III SA/Lu 7/20;
- wyrok WSA w Kielcach z dnia 11 września 2020 r., sygn. II SA/Ke 382/20.

### **Niesłuszność zarzutu naruszenia 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 Prawa oświatowego**

14. Skarżący kasacyjnie zarzucił sądowi pierwszej instancji uznanie, że uchwała ma charakter władczy, co doprowadziło do stwierdzenia jej nieważności, podczas gdy jej charakter w rzeczywistości jest niewładczy, która to konstatacja powinna doprowadzić sąd do oddalenia skargi RPO. W ocenie skarżącego kasacyjnie, sąd pierwszej instancji bezzasadnie przyjął, iż „wyrażone przez Radę Gminy Lipinki stanowisko ma charakter zobowiązujący w stosunku do organu wykonawczego gminy oraz jednostek

organizacyjnych gminy, a zwłaszcza szkół i innych placówek oświatowych”. Skarżący kasacyjnie wskazuje też, że zaskarżona uchwała nie zawiera dyrektyw działania pod adresem organów bądź kierowników jednostek organizacyjnych gminy Lipinki i norm prawnych pod adresem jednostek. Dalej skarżący kasacyjnie formułuje ocenę, że „wyłącznie domniemany przez Sąd charakter mają skutki, jakie miałyby wywołać zakwestionowana przez Sąd pierwszej instancji uchwała. Sąd przyjął za udowodniony fakt, że zaskarżona uchwała ma charakter dyskryminujący – co oznacza, że w gminie Lipinki w rezultacie podjętej uchwały będą miały miejsce naruszenia obowiązującego prawa lub inne negatywne konsekwencje dla określonej grupy osób. Nie poczyniono jednak w tym zakresie żadnych ustaleń, a przecież ich rezultat powinien znaleźć wyraz w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku. Sąd pierwszej instancji nie posiadał równocześnie podstaw prawnych do przyjęcia, że przedmiotowa uchwała ingerowała w sferę prawnie chronioną jednostek”.

15. Sednem stanowiska Skarżącego kasacyjnie w zakresie zarzutu naruszenia 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 Prawa oświatowego jest teza o niewładczym i nienormatywnym charakterze uchwały, co ma dowodzić, że wystarczającą podstawę prawną do jej podjęcia stanowił art. 18 ust. 1 u.s.g.
16. Rzeczywiście, w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego ugruntował się pogląd, że art. 18 ust. 1 u.s.g. może być samoistną podstawą prawną uchwały rady gminy, ale tylko wówczas gdy sprawa dotyczy materii niemającej charakteru normatywnego i władczego. W każdym innym wypadku konieczne jest wskazanie konkretnego przepisu prawa materialnego, upoważniającego do podjęcia uchwały w danej kwestii. Ponieważ w zaskarżonym akcie nie wskazano takiego przepisu prawa, jedynym możliwym uzasadnieniem dla autonomicznego zastosowania art. 18 ust. 1 u.s.g. byłby niewładczy i intencyjny charakter uchwały.
17. Jak już zostało uzasadnione powyżej, w ocenie Rzecznika, podzielonej przez WSA w Krakowie, **zaskarżona uchwała ma charakter władczy**. Dla rozwinięcia tego stanowiska należy podkreślić, 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. Warto zwrócić w tym kontekście uwagę na wyroki NSA z dnia 1 lutego 2017 r. (sygn. akt I OSK 2779/16) oraz z dnia 27 września 2017 r. (sygn. akt I OSK 1066/17), w których za władcze uznano stanowiska organów, w których zadeklarowały, że będą

stosować się do nieopublikowanych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. W tych samych orzeczeniach NSA wskazywał też, że dyspozycje te nie muszą być wyrażone szczegółowo i konkretnie. Zobowiązujący wyraz uchwały może wynikać ze spraw wyrażonych w jej treści ogólnie, które będą dopiero w przyszłości rozpatrywane przez różne jednostki gminy.

18. Nie znajduje przy tym uzasadnienia argument wyrażony w skardze kasacyjnej, iż sąd pierwszej instancji oparł powyższą ocenę wyłącznie na domniemaniach co do skutków, jakie miałyby wywołać uchwała. Charakter prawny aktu (władczy lub niewładczy) musi być oceniany wyłącznie na podstawie jego treści, a nie intencji radnych – i to na analizie treści uchwały oparł swoje rozstrzygnięcie WSA w Krakowie. Nawet jeśli więc celem Rady Gminy Lipinki było jedynie wyrażenie „bardzo ogólnej deklaracji ideowej” – jak twierdzi organ, sposób, w jaki Rada Gminy Lipinki wyraziła swoje poglądy ma już 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. Warto w tym miejscu podkreślić, że na mocy art. 86 Prawa oświatowego, 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, stanowią bezpośrednią dyspozycję dla dyrektorów szkół do powstrzymania się od takiej współpracy. Dyspozycję, do której wydania organ nie miał podstawy prawnej. Poza ustawowymi kompetencjami rady gminy pozostaje bowiem ingerowanie w program nauczania i w organizację współpracy szkół z organizacjami zewnętrznymi – a także w działalność prywatnych podmiotów i ich kryteria zatrudnienia, nawet jeśli dyspozycja ta jest wyrażona w uchwale w sposób ogólny (zob. wyrok NSA z dnia 1 lutego 2017 r., sygn. akt I OSK 2779/16).
19. Podstawy do kwestionowania prawidłowości ustaleń sądu pierwszej instancji w przedmiocie władczego charakteru uchwały nie może też stanowić również podnoszona przez Skarżącego kasacyjnie niezgodność uchwały z zasadą określoności prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji RP. Należy w pełni podzielić stanowisko Skarżącego kasacyjnie, że zgodnie z tą zasadą normy prawne powinny wynikać *expressis verbis* z władczego aktu. Argument ten mógłby zatem stanowić uzasadnienie dla zarzutu naruszenia przez zaskarżoną uchwałę art. 2 Konstytucji RP – trudno podzielić go natomiast w kontekście zarzutu kasacyjnego stawianego wyrokowi WSA



w Krakowie. Wydaje się, że Prokurator próbuje uzasadnić w ten sposób, że zaskarżona uchwała – jako akt nieposiadający cech, które zgodnie z zasadą wywodzoną z art. 2 Konstytucji prawo powinno posiadać – w ogóle prawa nie stanowi. Przyjęcie takiego toku rozumowania stoi jednak w oczywistej sprzeczności z istotą zasady demokratycznego państwa prawnego i wynikającej z niej zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Doprowadziłoby bowiem do tego, że **zamiast stanowić wzorzec kontroli dla działań organu władzy publicznej, zasady konstytucyjne stałyby się uzasadnieniem dla naruszenia ich samych, a organy władzy publicznej mogłyby działać bez podstawy prawnej, argumentując w każdym wypadku, że nie stanowią prawa.**

20. W świetle powyższego należy stwierdzić, że WSA w Krakowie dokonał właściwej wykładni art. 18 ust. 1 u.s.g. i słusznie ocenił charakter zaskarżonego aktu jako władczy i zobowiązujący, a tym samym wydany bez wystarczającej podstawy prawnej i z naruszeniem konstytucyjnej zasady legalizmu, co stanowiło podstawę do prawidłowego stwierdzenia jej nieważności zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a.

**Niesłuszność zarzutu naruszenia 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 EKSL**

21. W ocenie Skarżącego kasacyjnie sąd pierwszej instancji naruszył wskazane w zarzutach przepisy ustawy zasadniczej oraz Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego poprzez władcze wkroczenie w zakres uprawnień władzy samorządowej, wykreowanie nieznanego ustawie zakazu podejmowania przez organy administracji deklaracji ideowych, naruszenie zasady samodzielności samorządu oraz bezprawne cenzurowanie wypowiedzi organu administracji publicznej.

22. Również w ocenie Skarżącego kasacyjnie, WSA w Krakowie zakwestionował prawa Rady Gminy Lipinki do zajęcia stanowiska w istotnej sprawie dotyczącej wspólnoty samorządowej oraz do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na jej własną odpowiedzialność i w interesie jej mieszkańców, podczas gdy liczne przepisy przywołane w zarzucie kasacyjnym przyznają organowi stanowiącemu gminy takie prawa.

23. W odniesieniu do powyższego należy w pierwszej kolejności podkreślić, że zarówno Rzecznik Praw Obywatelskich w skardze, jak i WSA w Krakowie w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku nie kwestionują ani prawa organów jednostek samorządu terytorialnego do podejmowania deklaracji ideowych, ani ich ustawowych kompetencji do decydowania o sprawach lokalnych (niezastrzeżonych ustawowo dla innych

podmiotów), ani zasady samorządności terytorialnej. **Żadna z tych zasad i uprawnień samorządu** – chociaż stanowią one niepodważalne fundamenty ustrojowe – **nie oznacza, że organowi j.s.t. wolno powiedzieć i zrobić wszystko**, nawet jeśli uważa, że działa w interesie społeczności lokalnej. Takie przeświadczenie, wynikające ze skargi kasacyjnej, stoi w oczywistej sprzeczności z konstytucyjną zasadą legalizmu, zgodnie z którą każdy organ władzy publicznej i w każdych okolicznościach, musi działać na podstawie i w granicach prawa.

24. **Nawet działając zatem 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 (por. wyroki NSA z dnia 25 maja 2017 r., sygn. akt I OSK 297/17; z 18 kwietnia 2018 r., sygn. akt I OSK 552/18; z 2 października 2018 r., sygn. akt II OSK 1804/18), **rada gminy pozostaje organem władzy publicznej**. Oznacza to, że jest związana znacznie dalej idącymi ograniczeniami niż jednostki.
25. **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.
26. Powyższe stanowisko o **szczególnych ograniczeniach swobody wypowiedzi organu jednostki samorządu terytorialnego** znajduje oparcie także w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W wyroku z dnia 3 maja 2007 r. Bączkowski i inni przeciwko Polsce (skarga nr 1543/06), Trybunał wskazał, że wypowiedzi osób pełniących funkcje publiczne mogą w sposób nadmierny kolidować z wykonywaniem innych praw zagwarantowanych Konwencją, a zatem korzystając z wolności słowa, osoby te powinny wykazywać się powściągliwością, świadome tego, że ich wypowiedzi mogą zostać uznane przez podległych im urzędników państwowych jako dyrektywy kierunków działania. Organ władzy publicznej musi więc korzystać z wolności wypowiedzi ze świadomością, że jego **deklaracje mogą być w każdym przypadku odebrane przez podmioty podporządkowane mu organizacyjnie i służbowo jako dyspozycje**. Przykładem pośrednich konsekwencji zbyt swobodnego korzystania przez organ z wolności wypowiedzi jest tzw. **efekt mrozący**, czyli powstrzymywanie się przez inne jednostki organizacyjne od działań nieoficjalnie uznanych za niepożądane. Ryzyko wystąpienia takich skutków uzasadnia zatem stanowisko, że wolność wypowiedzi powinna być w stosunku do organów władzy publicznej szczególnie ograniczona.

27. W świetle powyższego należy stwierdzić, że uchwała Rady Gminy Lipinki 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. Jak słusznie podniósł WSA w Krakowie: „zadaniem władz publicznych jest tworzenie warunków umożliwiających działanie i funkcjonowanie w społeczeństwie wszystkich członków wspólnoty. W doktrynie podkreśla się, że prawodawcom lokalnym pozostawiono możliwość ważenia wartości, ale nie upoważnia to jednak do dowolności. Granicą dla takich aksjologicznych wyborów jest zawsze zgodność z prawem, a więc nienaruszenie wartości ustrojowych i ustawowych oraz poszanowanie wprowadzonej przez ustawodawcę ich hierarchii, o ile taką hierarchię sama ustawa wprowadza”. W pełni zgodne z powyższym pozostają też przywołane w zarzucie kasacyjnym 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”.
28. Należy podkreślić, że **istotą standardu ochrony wolności wypowiedzi wypracowanego w orzecznictwie ETPCz jest przyznanie** szczególnej ochrony ekspresji poglądów mniejszościowych (m.in. wyrok z 20 czerwca 2017 r. w sprawie *Bayev i inni p. Rosji*, skargi nr 67667/09, 44092/12 oraz 56717/12). **To organ władzy publicznej powinien powstrzymać się od ograniczeń wolności słowa jednostek**, nawet jeśli uznaje ich wypowiedzi za kontrowersyjne, a nie uzasadniać takim ograniczeniem własną wypowiedź, której kontrowersyjny charakter jednostki powinny zaakceptować jako dozwoloną krytykę.
29. W konsekwencji należy stwierdzić, że nie znajduje uzasadnienia zarzut ograniczenia przez WSA w Krakowie wolności wypowiedzi organu, w tym stanowisko Skarżącego kasacyjnie, z którego wynika, że sąd pierwszej instancji ocenił wypowiedź organu administracji publicznej i ograniczył, w sposób bezzasadny, wolność gminy do wyrażania poglądów. Nie sposób przypisać zaskarżonemu wyrokowi takich skutków. **WSA w Krakowie, działając na podstawie i w granicach prawa**, tj. w oparciu o art. 147 § 1 p.p.s.a., **stwierdził nieważność uchwały oceniając, że została wydana z naruszeniem prawa**. Zgodnie z art. 184 Konstytucji Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. **Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego**, co stanowi fundament demokratycznego państwa prawnego.
30. Należy podkreślić, że **WSA w Krakowie nie zakwestionował** w zaskarżonym wyroku **kompetencji uchwalodawczej rady gminy**, w tym do decydowania o wszystkich

sprawach o znaczeniu lokalnym niezastrzeżonych ustawami dla innych podmiotów. Stwierdził natomiast, w oparciu o analizę treści zaskarżonej uchwały, że **organ nie miał prawa do wydania aktu o takiej treści**. Nawet domniemanie kompetencji rady gminy w sprawach lokalnych nie daje jej bowiem kompetencji do ingerowania w sprawy ogólnokrajowe, a swoista wolność wypowiedzi organu samorządowego nie daje mu prawa do podejmowania uchwał (w tym w formie deklaracji) naruszających prawa i wolności obywatelskie.

31. W zaskarżonej uchwale Rada Gminy Lipinki nawołuje do uczynienia wspólnoty samorządowej wolną od ideologii LGBT i deklaruje podjęcie działań ku realizacji tego celu. Taka wypowiedź organu władzy publicznej, jak słusznie zauważa i podkreśla sąd pierwszej instancji, stanowi dyskryminację osób LGBT (lesbijek, gejów, osób biseksualnych i transpłciowych) i narusza ich prawa do ochrony życia prywatnego i wolności słowa, gwarantowane przez prawo powszechnie obowiązujące – Konstytucję RP i przepisy wiążące Polskę prawa międzynarodowego. Ponadto sformułowany przez radę gminy postulat może być niewątpliwie odczytany przez podległe gminie jednostki organizacyjne jako dyspozycja przeciwdziałania ideologii LGBT, co w praktyce może prowadzić do dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową w procesie stosowania prawa.
32. Należy zaznaczyć, że nauka nie zna i nie definiuje sformułowania „ideologia LGBT”. Skrót LGBT zawsze odnosi się do ludzi – osób o określonej orientacji seksualnej i identyfikacji płciowej – którzy mogą przejawiać różne poglądy i postawy. Sąd pierwszej instancji, stwierdzając dyskryminujący charakter uchwały, słusznie konkluduje, że „sposób redakcji zaskarżonej uchwały w praktyce więc wykluczył ze wspólnoty samorządowej osoby LGBT”.

**Niesłuszność zarzutów naruszenia przepisów postępowania – art. 141 § 4 p.p.s.a. i art. 147 § 1 p.p.s.a.**

33. W ocenie Skarżącego kasacyjnie WSA w Krakowie 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. Zarzut ten Skarżący kasacyjnie argumentuje tym, że w uzasadnieniu wyroku sąd pierwszej instancji nie wyjaśnił, dlaczego stwierdza nieważności aktu w części: „(...) Gmina Lipinki w realizacji swoich publicznych zadań będzie wierna tradycji narodowej i państwowej, pamiętając o 1053 latach od Chrztu Polski, 100 latach od odzyskania Niepodległości Polski i 29 latach od odzyskania Samorządności Polaków”.

34. W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. należy wskazać na ugruntowane orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, z którego wynika, że do sytuacji, w której wadliwość uzasadnienia wyroku może stanowić usprawiedliwioną podstawę skargi kasacyjnej, należy zaliczyć tę, gdy to uzasadnienie ma charakter lakoniczny, ogólnikowy i nie pozwala na kontrolę kasacyjną orzeczenia. Dzieje się tak wówczas, gdy nie ma możliwości jednoznacznej rekonstrukcji podstawy rozstrzygnięcia (zob. wyrok NSA z dnia 31 sierpnia 2018 r. sygn. akt I OSK 1412/18 i cytowane tamże).
35. Powyższych wadliwości nie sposób przypisać uzasadnieniu zaskarżonego wyroku WSA w Krakowie. 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 ustawy o samorządzie gminnym i Konstytucji RP przyjął sąd pierwszej instancji, jak zastosował je dla oceny legalności zaskarżonej uchwały, a tym samym co stanowiło podstawę prawną stwierdzenia nieważności aktu. Ponadto, 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 29 sierpnia 2018 r., sygn. akt II OSK 2136/16). Podnoszona przez Skarżącego kasacyjnie kwestia fragmentu uchwały odnoszącego się do wierności tradycji narodowej i państwowej pozostaje zatem bez jakiegokolwiek wpływu na ocenę zupełności i prawidłowości uzasadnienia wyroku sporządzonego przez WSA w Krakowie. Jak wskazuje Naczelny Sąd Administracyjny: „**okoliczność, że stanowisko zajęte przez Sąd I instancji jest odmienne od prezentowanego przez skarżącego kasacyjnie, nie oznacza, że uzasadnienie zaskarżonego wyroku zawiera wady konstrukcyjne oraz nie poddaje się kontroli kasacyjnej**” (zob. wyrok NSA z dnia 31 sierpnia 2018 r. sygn. akt I OSK 1412/18).
36. Z kolei przepis art. 147 § 1 p.p.s.a. ma charakter przepisu kompetencyjnego, który sam przez się nie może stanowić skutecznej podstawy kasacyjnej. Podnosząc taki zarzut, skarga kasacyjna powinna jednocześnie wskazać konkretne przepisy prawa dotyczące postępowania sądownoadministracyjnego, które zostały naruszone w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy (zob. wyrok NSA z 29 sierpnia 2018 r., sygn. akt II OSK 2136/16).

## **Działania instytucji Unii Europejskiej mające znaczenie dla niniejszej sprawy – dyskryminacyjny charakter uchwał przeciwko „ideologii LGBT”**

37. Konieczne jest wspomnienie o reperkusjach, jakie uchwały przeciwko „ideologii LGBT” spowodowały na płaszczyźnie prawa międzynarodowego, w tym Unii Europejskiej, również w kontekście zarzutu Skarżącego kasacyjnie, jakoby dyskryminacyjny charakter uchwały był wyłącznie hipotetyczny i domniemywany przez sąd pierwszej instancji, nie zaś mający oparcie w faktach.
38. Potwierdzeniem negatywnych skutków, jakie w sferze publicznej wywołują uchwały tożsame w treści z zaskarżoną uchwałą, są, między innymi, działania podjęte przez organy Unii Europejskiej. W świetle reakcji instytucji unijnych – w szczególności wstrzymania wypłat środków unijnych, wstrzymania negocjacji Umowy Partnerstwa na lata 2021-2027 oraz wstrzymania akceptacji dla Krajowego Planu Odbudowy, a także cofania przez Komisję Europejską dofinansowania poszczególnym jednostkom samorządu terytorialnego – uprawnione jest stwierdzenie, że obowiązywanie na terytorium Polski uchwał skierowanych przeciwko „ideologii LGBT” zagraża finansom publicznym państwa, a w konsekwencji prawom i wolnościom ogółu obywateli Polski.
39. Komisja Europejska podjęła konkretne środki w celu weryfikacji, czy fundusze UE są wydatkowane zgodnie z horyzontalną zasadą niedyskryminacji w polskich samorządach, które przyjęły uchwały dyskryminujące osoby LGBT. W piśmie z dnia 27 maja 2020 r. (znak: EMPL/REGIO/JC/db (2020) 8845638) Dyrektorzy Generalni ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego oraz ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej zwrócili się do polskich instytucji zarządzających i beneficjentów środków finansowych unijnej polityki spójności – tj. marszałków województw: lubelskiego, łódzkiego, małopolskiego, podkarpackiego, świętokrzyskiego – o wyjaśnienia, czy fundusze Unii Europejskiej są i będą wydatkowane zgodnie z horyzontalną zasadą niedyskryminacji. W piśmie tym wskazano, że podjęte **uchwały przeciwko „ideologii LGBT” oraz Samorządowe Karty Praw Rodziny są sprzeczne z wartościami określonymi w art. 2 TUE oraz mogą naruszać zakaz dyskryminacji i molestowania ze względu na orientację seksualną w zatrudnieniu**, zawarty w dyrektywie Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz. U. UE L 303, 02/12/2000 P.0016-0022).
40. Według dostępnych informacji na temat przebiegu negocjacji Umowy Partnerstwa z Unią Europejską na lata 2021 – 2027, dotyczących inwestowania przez Polskę środków z funduszy unijnej polityki spójności, **Komisja Europejska stoi na stanowisku, że pięć instytucji zarządzających funduszami (tj. sejmiki**

**województw: podkarpackiego, świętokrzyskiego, małopolskiego, łódzkiego i lubelskiego), które przyjęły uchwały „przeciwko ideologii LGBT” lub „Samorządowe Karty Praw Rodziny”, nie jest zdolnych do zagwarantowania horyzontalnej zasady niedyskryminacji w implementacji funduszy unijnych, a tym samym ich rola w systemie dystrybucji środków finansowych jest podważona<sup>1</sup>.**

41. Dotychczas już kilka miast europejskich wycofało się z umów bliźniaczych zawartych z niektórymi z polskich miast, które przyjęły uchwały przeciwko „ideologii LGBT”. Te polskie miasta straciły również fundusze z UE – w dniu 28 lipca 2020 r. Komisarz Unii Europejskiej ds. Równości, Helena Dalli zdecydowała o wstrzymaniu dotacji UE w wysokości od 5 000 do 25 000 EURO dla kilku gmin, które przyjęły deklaracje przeciwko „ideologii LGBT” (por. pkt 35-36 Raportu Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy – Komitetu Spraw Bieżących z 27 stycznia 2021 r. w kwestii roli władz lokalnych w odniesieniu do faktycznej sytuacji i praw osób LGBTI w Polsce<sup>2</sup>).
42. Analogicznie, obowiązywanie uchwał powoduje obiektywne instytucje unijnych w przypadku środków z funduszu unijnego zapomogi kryzysowej REACT-EU<sup>3</sup>, przeznaczonych m.in. do zapobiegania skutkom pandemii COVID-19. Jak wynika z publicznie dostępnych informacji, Komisja Europejska wstrzymała wypłaty z funduszu jednostkom kwalifikującym się do programu REACT-EU, które przyjęły uchwały przeciwko „ideologii LGBT”.
43. Należy przypomnieć, że jednostki samorządu terytorialnego odgrywają istotną rolę w wydatkowaniu środków pochodzących z funduszy unijnych. Zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. (Dz. Urz. UE z 20.12.2013 L 347/320) państwa członkowskie podejmują odpowiednie kroki w celu **zapobiegania wszelkim formom dyskryminacji** ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną **podczas przygotowania i wdrażania programów z funduszy unijnych**. Z tej perspektywy uchwały o przeciwdziałaniu „ideologii LGBT” mogą być przez organy UE ocenione jako akty mające wpływ na działanie jednostek samorządu terytorialnego w sferze dysponowania funduszami, dystrybucji oraz wydatkowania

---

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

<sup>2</sup> tłumaczenie Raportu na język polski dostępne pod adresem:

[https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Raport\\_Rady\\_Europy\\_%20%28jez.polski%29.pdf](https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Raport_Rady_Europy_%20%28jez.polski%29.pdf).

<sup>3</sup> [https://ec.europa.eu/poland/news/210121\\_react\\_eu\\_pl](https://ec.europa.eu/poland/news/210121_react_eu_pl)

środków unijnych, jeśli odbiorcami miałyby być, przykładowo, organizacje przeciwdziałające dyskryminacji ze względu na orientację seksualną czy podobne podmioty. Funkcjonowanie uchwał skierowanych przeciwko „ideologii LGBT” można zatem analizować pod kątem naruszenia zasady niedyskryminacji, do realizacji której zobowiązane są wszystkie instytucje uczestniczące w procesie wydatkowania środków pochodzących z funduszy unijnych.

44. Naruszenie tej zasady może prowadzić do konsekwencji określonych w Traktatach unijnych, a także może być rozpatrywane w kontekście naruszenia zasad praworządności, określonych w **rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii** (Dz. Urz. UE z 22 grudnia 2020 r. L 433 I/1) – instrumentu przyjętego w celu ochrony długoterminowego budżetu UE na lata 2021–2027. Warto w tym kontekście zwrócić uwagę na **toczącą się procedurę w związku z naruszeniem art. 4 ust. 3 TFUE**, wszczętą przez Komisję Europejską na skutek braku dostatecznej współpracy polskiego rządu w kwestii wyjaśnienia obowiązywania i funkcjonowania na terytorium Polski uchwał przeciwko „ideologii LGBT”<sup>4</sup>.
45. Wszystkie powyższe działania potwierdzają, że uchwały o przeciwdziałaniu „ideologii LGBT”, w tym zaskarżona uchwała Rady Gminy Lipinki, nie są wyłącznie deklaracjami ideowymi. **Uchwały wywołują skutki dotyczące spraw z zakresu administracji publicznej**, m.in. dlatego, że podniesiona przez Komisję Europejską w kontekście przyjmowania uchwał **kwestia wydatkowania przez Polskę funduszy unijnych jest sprawą z zakresu administracji publicznej**.
46. 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). Jak orzekł Trybunał, **w materialnym zakresie stosowania dyrektywy 2000/78/WE ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy mieści się m.in. oświadczenie złożone przez pracodawcę w trakcie programu audiowizualnego, że nigdy nie zatrudniłby w swoim przedsiębiorstwie osób o określonej orientacji seksualnej**. W ocenie TSUE takie działanie może zostać uznane za dyskryminację w zakresie warunków dostępu do zatrudnienia lub pracy w rozumieniu art. 3 ust. 1 lit. a) dyrektywy, nawet jeśli w danym przedsiębiorstwie nie toczyło się w tym momencie żadne postępowanie rekrutacyjne – wystarczy, że związek pomiędzy oświadczeniem, a warunkami dostępu do zatrudnienia lub pracy w przedsiębiorstwie nie jest hipotetyczny. TSUE odwołał się w tym zakresie do wyroku w sprawie *Asociația Accept* przeciwko *Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării* (wyrok z dnia 25 kwietnia 2013 r., sprawa C-81/12),

---

<sup>4</sup> INFR(2021)2115. Zob. komunikat: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/EN/INF\\_21\\_3440](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/EN/INF_21_3440).



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 Lipinki, będąc jednocześnie pracodawcą, odnosi się w zaskarżonej uchwale wprost do kwestii zatrudnienia i obrony „wybranych zawodów” przed „homopropagandą”. Powyższe orzeczenie TSUE potwierdza więc przedstawione w skardze Rzecznika Praw Obywatelskich stanowisko o sprzeczności uchwały z przepisami dyrektywy 2000/78/WE i horyzontalną zasadą niedyskryminacji.

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

47. Zaniepokojenie w kwestii przyjmowania przez niektóre jednostki samorządu terytorialnego w Polsce uchwał skierowanych „przeciwko ideologii LGBT” wyraziła także Rada Europy.
48. W tym zakresie na szczególną uwagę zasługuje „Memorandum na temat stygmatyzacji osób LGBTI w Polsce” opublikowane przez Komisarz Praw Człowieka Rady Europy w dniu 3 grudnia 2020 r.<sup>5</sup>. Na podstawie badań i rozmów przeprowadzonych z przedstawicielami polskich władz, instytucji państwowych oraz społeczeństwa obywatelskiego, Komisarz Praw Człowieka Rady Europy ustaliła, że uchwały te mają negatywny wpływ na sytuację społeczną osób LGBTI. W Memorandum Komisarz wskazała na konkretne okoliczności przemawiające za tą konkluzją: „Takie deklaracje i karty to nie tylko słowa spisane na papierze – mają one bezpośrednie przełożenie na życie osób LGBTI w Polsce. Komisarz zapoznała się z relacjami dotyczącymi tzw. efektu mrożącego takich dokumentów w stosunku do mieszkańców i instytucji, które coraz częściej nie chcą być kojarzone z działaniami związanymi z prawami człowieka osób LGBTI, obawiając się represji lub utraty środków publicznych. Komisarz dowiedziała się, że niektóre media relacjonujące przyjęcie takich dokumentów stały się przedmiotem działań prawnych, a w efekcie niektóre z nich zaczęły stosować autocenzurę. Komisarz ma również wiedzę o przypadkach, w których mieszkańcom LGBTI odmawiano obsługi w lokalnych przedsiębiorstwach (np. w aptece), a także o organizacjach, którym nie pozwolono na organizowanie wydarzeń podnoszących świadomość na temat osób LGBTI” (por. pkt 22 Memorandum).

---

<sup>5</sup> Por. tekst Memorandum: <https://rm.coe.int/memorandum-na-temat-stygmatyzacji-osob-lgbti-w-polsce/1680a08bb4>

49. W konsekwencji, Komisarz wezwała do uchylenia wyżej wymienionych uchwał i deklaracji: „Komisarz przypomina, że wszyscy ludzie są równi i zasługują na takie samo traktowanie niezależnie od swoich osobistych cech, jak orientacja seksualna i tożsamość płciowa, a tym samym wzywa wszystkie gminy, powiaty i województwa, które przyjęły deklaracje anty-LGBTI czy karty rodziny, do ich bezzwłocznego wycofania i do odrzucenia wszelkich przyszłych dyskryminacyjnych inicjatyw”.
50. Ponadto na uwagę zasługują działania Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy – organu doradczego Komitetu Ministrów Rady Europy. W dniach 2-3 listopada 2020 r. przedstawiciele Kongresu prowadzili misję sprawozdawczą, mającą na celu zbadanie sytuacji faktycznej i prawnej osób LGBTI na terenie Polski, ze szczególnym uwzględnieniem roli samorządów lokalnych w tej materii, zwłaszcza w kontekście podejmowanych przez polskie samorzady w latach 2019-2020 uchwał dotyczących tzw. „ideologii LGBT”.
51. Uwzględnienie treści i ustaleń Raportu Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy – Komitetu Spraw Bieżących z 27 stycznia 2021 z ww. misji ma istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy. Jak wynika z Raportu, uchwały w sprawie „ideologii LGBT”, przyjmowane przez władze samorządowe w Polsce, przyczyniły się do wzrostu napięcia i konfliktów wokół praw i równego traktowania osób LGBTI, narażając te osoby oraz ich prawa na niebezpieczeństwo (por. pkt 99 Raportu). W Raporcie podkreślono, że Polska jest stroną szeregu umów międzynarodowych dotyczących praw człowieka, w tym Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, transponowała również unijne dyrektywy przeciwko dyskryminacji w zatrudnieniu, w tym ze względu na orientację seksualną. W związku z tym władze publiczne są zobowiązane do ochrony praw obywateli RP, w szczególności tych należących do mniejszości i grup szczególnie wrażliwych. Zadaniem przedstawicieli lokalnych i regionalnych władz jest więc także zapewnienie wszystkim obywatelom w ich okręgach wyborczych ochrony przed dyskryminacją i wykluczeniem (por. pkt 56 Raportu). Konkluzją Raportu jest rekomendacja opracowania rezolucji wzywającej polskie samorzady, które przyjęły uchwały przeciwko „ideologii LGBT”, do ich uchylenia (por. pkt 106 Raportu).
52. Podążając za zawartymi w Raporcie ustaleniami oraz rekomendacjami, w dniu 16 czerwca 2021 r. Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy przyjął **rezolucję, w której wezwał polskie jednostki samorządu terytorialnego, które przyjęły podobne uchwały, do ich uchylenia** oraz wzmocnienia ochrony praw grup

mniejszościowych, w tym osób LGBTI (rezolucja 471-2021, przyjęta 16 czerwca 2021<sup>6</sup>, dalej: Rezolucja). W pkt 8 Rezolucji – w ślad za ustaleniami raportu – wskazano na negatywny wpływ, jaki analogiczne uchwały mogą mieć na życie osób LGBTI (tj. lesbijek, gejów, osób biseksualnych, transpłciowych oraz interpłciowych) w Polsce, **ich bezpieczeństwo osobiste i dobrostan, w szczególności na osoby młode**. W pkt 9 Rezolucji jako motyw jej przyjęcia podkreślono także **narastającą w Polsce atmosferę wrogości wobec osób LGBTI**.

53. Treść podjętej Rezolucji, opierającej się na ustaleniach faktycznych Raportu, mimo że stanowi akt prawny typu soft law, dowodzi jednak znaczącego, negatywnego wpływu, jaki obowiązywanie uchwał analogicznych do przyjętej przez radę gminy Lipinki ma dla życia społecznego w Polsce. Świadczą o tym nie tylko stwierdzone przez przedstawicieli Rady Europy zagrożenia dla bezpieczeństwa osobistego obywateli, wzrost atmosfery wrogości i negatywny wpływ na dobrostan osób LGBTI. O ich wymiernych skutkach w sferze prawnej świadczy także sprzeciw Rady Europy jako międzynarodowej organizacji ochrony praw człowieka.

**Biorąc pod uwagę powyższe, skarga kasacyjna jest niezasadna i nie zasługuje na uwzględnienie, w związku z czym, wnoszę jak w *petitum* pisma.**

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

---

<sup>6</sup> Tekst rezolucji dostępny jest pod adresem: <https://rm.coe.int/resolution-471-2021-en-lgbti-people-in-poland-current-affairs-committee/1680a2ddae>.