



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 27-05-2022 r.

**Marcin Wiącek**

**XI.505.1.2020.JJ/AKB**

**Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Krakowie**

adres elektronicznej skrzynki podawczej:  
/wsakrakow/SkrytkaESP

skarżący kasacyjnie

- 1) Rada Powiatu Tarnowskiego**
- 2) Fundacja Instytutu na Rzecz Kultury  
Prawnej Ordo Iuris**

strony postępowania

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

uczestnicy postępowania

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

**sygn. akt III SA/Kr 975/21**

**Odpowiedź Rzecznika Praw Obywatelskich**

**na skargę kasacyjną Rady Powiatu Tarnowskiego oraz skargę kasacyjną Fundacji Instytutu  
na Rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego  
w Krakowie z dnia 10 stycznia 2022 r. (sygn. akt III SA/Kr 975/21)**

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 organu – Rady Powiatu Tarnowskiego z dnia 21 marca 2022 r. (doręczona Rzecznikowi Praw Obywatelskich w dniu 12 maja 2022 r.) oraz na skargę kasacyjną uczestnika – Fundacji Instytutu na Rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris z siedzibą

w Warszawie z dnia 22 marca 2022 r. (doręczona Rzecznikowi Praw Obywatelskich w dniu 13 maja 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 skarg kasacyjnych, 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 30 kwietnia 2019 r. Rada Powiatu Tarnowskiego (dalej jako: „rada powiatu”, „organ”) podjęła uchwałę nr VIII.67.2019 w sprawie przyjęcia Rezolucji w sprawie powstrzymania ideologii „LGBT” przez wspólnotę samorządową (dalej jako: „uchwała”).** Uchwała została opublikowana w Biuletynie Informacji Publicznej. Jako podstawę prawną uchwały wskazano § 19 ust. 2 Statutu Powiatu Tarnowskiego stanowiącego załącznik do Uchwały Nr XLVI.412.218 Rady Powiatu Tarnowskiego z dnia 29 sierpnia 2018 r. (Dz. Urz. Woj. Małop. z 2018 r. poz. 6010, dalej jako: „Statut Powiatu Tarnowskiego”). Uzasadniając przyjęcie przedmiotowej uchwały organ powołał się na wojnę ideologiczną i rewolucję kulturową, które – według – rady powiatu – 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, obejmującego swoim zakresem przede wszystkim obszar zadań edukacyjno-wychowawczych szkół, a także ochronę nauczycieli i przedsiębiorców przed poprawnością polityczną i „homopropagandą”. Sformułowano także stanowisko o wierności powiatu tarnowskiego wobec tradycji narodowej i państwowej, pamięci o Chrzcie Polski, odzyskaniu Niepodległości Polski oraz Samorządności Polek i Polaków. Organ nadzoru, tj. Wojewoda Małopolski, nie podjął rozstrzygnięcia o nieważności uchwały ze względu na jej sprzeczność z prawem, w trybie przewidzianym w art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 528, 583. dalej jako: „u.s.p.” lub „ustawa o samorządzie powiatowym”).
2. **W dniu 9 marca 2020 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej jako: „RPO”) skierował do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie skargę na ww. uchwałę Rady**

**Powiatu Tarnowskiego.** Wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w całości, RPO zarzucił jej naruszenie:

– **naruszenie art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 4 ust. 1 i art. 12 pkt. 4 u.s.p.** poprzez wykroczenie poza zakres zadań powiatu i zakres właściwości rady powiatu 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;

– **naruszenie 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;

– **naruszenie art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w zw. z art. 1 ustawy o samorządzie powiatowym** 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”);

– **naruszenie 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. poz. 61.284; 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;

– **naruszenie art. 48, art. 70 ust. 1 i art. 73 Konstytucji RP** poprzez bezprawne ograniczenie praw i wolności mieszkańców powiatu tarnowskiego do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami, 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;

– **naruszenie 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 zniechęceniu obywateli UE, którzy identyfikują się jako osoby LGBT lub wyznają światopogląd inny niż ten narzucony przez uchwałę, do przebywania w powiecie tarnowskim 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, dalej jako „KPP” lub „Karta”), poprzez naruszenie prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, wolności wypowiedzi oraz zakazu dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową.

3. Swój udział w sprawie w charakterze uczestnika zgłosiła **Fundacja Instytut na Rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris** z siedzibą w Warszawie.
4. **Postanowieniem z dnia 24 czerwca 2020 r., po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie odrzucił skargę RPO.** Sąd 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.
5. **Rzecznik Praw Obywatelskich w dniu 30 lipca 2020 r. wniósł skargę kasacyjną od postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 24 czerwca 2020 r.** Zaskarżonemu orzeczeniu RPO 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. 87 ust. 1 u.s.p. 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.

6. Na tym etapie postępowania swój udział w sprawie zgłosiły: **Kampania Przeciw Homofobii** z siedzibą w Warszawie oraz **Stowarzyszenie im. prof. Zbigniewa Hołdy** z siedzibą w Warszawie.
7. **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.**
8. Na tym etapie postępowania swój udział w sprawie zgłosiły: **Federacja Znaki Równości** z siedzibą w Krakowie oraz **Fundacja Równość.org.pl** z siedzibą w Krakowie.
9. **Dnia 10 stycznia 2022 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 10 stycznia 2022 r. sprawy ze skargi Rzecznika Praw Obywatelskich na uchwałę Rady Powiatu Tarnowskiego z dnia 30 kwietnia 2019 r. nr VIII.67.2019 w przedmiocie przyjęcia rezolucji dotyczącej powstrzymania ideologii LGBT+ przez wspólnotę samorządową stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości.** W ocenie Sądu, skarga była zasadna, ponieważ rada powiatu, podejmując zaskarżoną uchwałę, wykroczyła poza swoje kompetencje do określania zasad wstępu do szkół znajdujących się na terenie powiatu oraz określania programu nauczania w tych szkołach, a nadto zaskarżona uchwała dyskryminowała osoby od odmiennej niż heteronormatywna orientacji seksualnej.
10. **Dnia 21 marca 2022 r. Rada Powiatu Tarnowskiego wniosła skargę kasacyjną od ww. wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 10 stycznia 2022 r. zaskarżając go w całości.** Organ zarzucił wskazanemu orzeczeniu naruszenie:
  - **art. 4 ust. 1 pkt 1 u.s.p.**, poprzez jego błędną wykładnię, polegającą na nieprawidłowym przyjęciu przez Sąd, że radni powiatu podejmując zaskarżoną uchwałę wykroczyli poza zakres swoich kompetencji, podczas gdy rada powiatu może podejmować w formie uchwały deklaracje ideowe, niemające normatywnego charakteru, które nie ingerują w sferę praw bądź obowiązków innych podmiotów i do podjęcia przedmiotowej uchwały uprawniał Statut Powiatu Tarnowskiego, a problematyka edukacji i rodziny mieści się w zakresie działania powiatu;000
  - **art. 8 ust. 16 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe** (Dz. U. z 2021 r. poz. 1082, t.j. ze zm., dalej jako „u.p.o.” lub „Prawo oświatowe”), poprzez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu przez Sąd, iż w rezolucji stanowiącej załącznik do uchwały określono generalne zasady wstępu do szkół w całym powiecie, podczas gdy Rada Powiatu Tarnowskiego przyjęła w formie uchwały rezolucję będącą deklaracją ideową, niemającą normatywnego charakteru, nie będącą podstawą nałożenia jakiegokolwiek obowiązku, stwierdzenia

uprawnienia lub obowiązku i nie tworzącą lub znoszącą istniejących stosunków prawnych, która nie ingeruje w sferę praw bądź obowiązków czy to organów państwowych, czy organu wykonawczego powiatu lub jakiegokolwiek instytucji mu podległej, czy osób fizycznych bądź prawnych i wyraziła sprzeciw wobec „sprzecznego z prawem instalowania funkcjonariuszy politycznej poprawności w szkołach” oraz wstępu do szkół „gorszycieli zainteresowanych wczesną seksualizacją polskich dzieci”, co nie stanowi wiążącego określenia zasad wstępu do szkół (w tym tych niezakładanych przez powiat) wbrew twierdzeniom Sądu;

- **art. 86 ust. 2 u.p.o.**, poprzez jego błędną wykładnię, polegającą na nieprawidłowym przyjęciu przez Sąd, iż w uchwale określono zasady wstępu do szkół organizacji i stowarzyszeń, podczas gdy uchwalona rezolucja jest deklaracją ideową, niemającą normatywnego charakteru, nie będącą podstawą nałożenia jakiegokolwiek obowiązku, stwierdzenia uprawnienia lub obowiązku i nie tworzącą lub znoszącą istniejących stosunków prawnych, która nie ingeruje w sferę praw bądź obowiązków czy to organów państwowych, czy organu wykonawczego powiatu lub jakiegokolwiek jednostki mu podległej, czy osób fizycznych bądź prawnych, w której wyrażono zawarte w art. 48 ust.1 zd. 1 Konstytucji RP prawo rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem, a tym samym wbrew twierdzeniom Sądu nie wykluczyła *a priori* żadnych organizacji ze wstępu do szkół i w konsekwencji uchwała nie ingeruje w określony w art. 86 ust.2 u.p.o. tryb dopuszczania stowarzyszeń lub organizacji do podjęcia działalności w szkole;

- **art. 61 Konstytucji RP w związku z art. 8a ust. 2 u.s.p.** poprzez ich błędną wykładnię, polegającą na niewłaściwym przyjęciu przez Sąd, iż uniemożliwienie głosu reprezentantce stowarzyszenia oparte było na niezgodnych z prawem przesłankach, podczas gdy regulacje te nie określają zasad udzielania głosu w trakcie sesji rady, a przewodniczący rady powiatu uprawniony jest do decydowania o udzieleniu głosu podczas sesji rady w świetle § 20 ust. 4 Statutu Powiatu Tarnowskiego i to przewodniczący rady decyduje o udzieleniu głosu osobom uczestniczącym w sesji;

- **art. 48 Konstytucji RP** poprzez jego błędną wykładnię, polegającą na nieprawidłowym przyjęciu przez Sąd, że rada powiatu wykluczyła w zaskarżonej uchwale wstęp do szkół osób, które mogłyby służyć pomocą w procesie wychowawczym zgodnie z przekonaniem części rodziców, podczas gdy w uchwalonej rezolucji wyraźnie i wprost wskazano, że rodzice mają prawo do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem, a ponadto rezolucja jest deklaracją ideową, niemającą normatywnego charakteru, nie będącą podstawą nałożenia jakiegokolwiek obowiązku, stwierdzenia uprawnienia lub obowiązku i nie tworzącą lub

znoszącą istniejących stosunków prawnych, która nie ingeruje w sferę praw bądź obowiązków czy to organów państwowych, czy organu wykonawczego powiatu lub jakiegokolwiek instytucji mu podległej, stąd nie wprowadziła ona zakazu wstępu do szkół, a wyrażono w niej jedynie poglądy co do wstępu niektórych podmiotów do szkół;

- **art. 32 Konstytucji RP** poprzez jego błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu przez Sąd, że zapisy zawarte w rezolucji stanowiącej załącznik do uchwały mają dyskryminujący charakter, podczas gdy nie można im przypisać takiego charakteru, bowiem rezolucja jest deklaracją ideową, niemającą normatywnego charakteru, nie będącą podstawą nałożenia jakiegokolwiek obowiązku, stwierdzenia uprawnienia lub obowiązku i nie tworzącą lub znoszącą istniejących stosunków prawnych, która nie ingeruje w sferę praw bądź obowiązków czy to organów państwowych, czy organu wykonawczego powiatu lub jakiegokolwiek instytucji mu podległej, czy osób fizycznych bądź prawnych, a wskazany przepis wymaga zachowania równości w procesie stanowienia prawa oraz jego stosowania i jednocześnie Sąd nieprawidłowo uznał, iż uchwała wyklucza ze wspólnoty samorządowej grupę osób oznaczoną jako LGBT, dyskryminuje nauczycieli o odmiennej orientacji seksualnej niż heteronormatywna i narusza zasadę równości, podczas gdy wyraża ona jedynie sprzeciw wobec narzucania nieprofesjonalnych kryteriów działania i nie wyklucza żadnych osób ze wspólnoty samorządowej, bowiem dotyczy ideologii, a nie osób;

- **art. 54 ust. 1 Konstytucji RP** poprzez jego niezastosowanie, podczas gdy każda rada powiatu może wyrażać swoje poglądy w formie rezolucji, która ma charakter ogólnej deklaracji przyjętej przez radnych i jej treść nie jest źródłem jakichkolwiek praw bądź obowiązków, a rada powiatu może korzystać z wolności wyrażania swoich poglądów;

- **przepisów postępowania, mających istotny wpływ na wynik sprawy, a to art. 147 §1 p.p.s.a. w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 1 u.s.p., art. 8 ust. 16 i art. 86 ust. 2 u.p.o. oraz art. 32 i art. 48 Konstytucji RP**, polegające na stwierdzeniu nieważności w całości uchwały, podczas gdy przedmiotowa uchwała nie narusza przepisów prawa wbrew twierdzeniom Sądu.

11. Dnia 22 marca 2022 r. uczestnik – Fundacja Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris (dalej jako: „Ordo Iuris” lub „uczestnik”) wniósł skargę kasacyjną **od ww. wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 10 stycznia 2022 r. zaskarżając go w całości.** Ordo Iuris zarzuciła wskazanemu orzeczeniu naruszenie:

- **art. 32 Konstytucji RP**, poprzez jego błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, że charakter dyskryminujący posiada uchwalona przez radę powiatu 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 różnicowanie nie znajduje podstaw w normach prawnych;

- **art. 48 Konstytucji RP**, poprzez jego błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, że sprzeciw wobec sprzecznego z prawem instalowania funkcjonariuszy politycznej poprawności w szkołach (tzw. „latarników”), stanowi naruszenie prawa rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami, podczas gdy czyny wyraźnie określone jako sprzeczne z prawem nie mogą wchodzić w zakres konstytucyjnej ochrony prawnej;

- **art 4 ust. 1 pkt 1 u.s.p.**, poprzez jego błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, że uchwalenie przez radę powiatu deklaracji ideowej, nie będącej 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, stanowi wykonywanie określonego ustawami zadania publicznego o charakterze ponadgminnym, podczas gdy rada powiatu, przyjmując tego typu deklarację, nie wykonuje zadania publicznego, będąc uprawnioną przez statut powiatu 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 przedsiębiorców (art. 22 Konstytucji RP);

- **art. 8 ust. 16 u.p.o.**, poprzez jego błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, że uchwalenie przez radę powiatu deklaracji ideowej, nie będącej 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, mieści się w zakresie zadania własnego powiatu polegającego na zakładaniu i prowadzeniu szkół publicznych, podczas gdy uchwalenie deklaracji wyraźnie stwierdzającej, że wyraża ona moralny sprzeciw jedynie wobec takiego



„instalowania funkcjonariuszy politycznej poprawności w szkołach”, które niezależnie od faktu zaistnienia takiego niewiążącego prawnie sprzeciwu i tak jest sprzeczne z prawem, wobec wstępu do szkół jedynie takich osób, które są „gorszycielami zainteresowanymi wczesną seksualizacją polskich dzieci”, oraz wobec „narzucania nauczycielom nieprofesjonalnych kryteriów działania np. w pracy wychowawczej”, w oczywisty sposób nie mieści się w definicji ani zakładania, ani prowadzenia szkół;

- **art. 86 ust 2 u.p.o.**, poprzez jego błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, że uchwalenie przez radę powiatu deklaracji ideowej, nie będącej 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, w jakikolwiek sposób ingeruje w procedurę podejmowania działalności w szkole lub placówce przez stowarzyszenie lub inną organizację, uzyskiwania zgody dyrektora szkoły lub placówki, uzgadniania warunków tej działalności oraz uzyskiwania pozytywnej opinii rady szkoły lub placówki i rady rodziców, podczas gdy uchwalenie deklaracji wyraźnie, kilkakrotnie stwierdzającej, że samorząd „nie będzie ingerować w prywatną sferę życia Polek i Polaków”, „będzie strzegł prawa do wychowania dzieci zgodnego z przekonaniem rodziców” i „będzie chronił uczniów, dbając o to, aby rodzice z pomocą wychowawców mogli odpowiedzialnie przekazać im piękno ludzkiej miłości”, w oczywisty sposób nie wchodzi w zakres procedur określonych w tym przepisie Prawa oświatowego.

## **II. Stan prawny**

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

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

- wyrok WSA w Lublinie z dnia 9 maja 2022 r., sygn. akt III SA/Lu 312/20;
- wyrok WSA w Lublinie z dnia 9 maja 2022 r., sygn. akt III SA/Lu 240/20;
- wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 22 marca 2022 r., sygn. akt II SA/Rz 1825/21;
- wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 stycznia 2022 r., sygn. akt III SA/Kr 975/21 – zaskarżony kasacyjnie w niniejszej sprawie;

- wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 stycznia 2022 r., sygn. akt III SA/Kr 976/21;
- 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 błędnej wykładni art. 32 Konstytucji RP**

13. Uzasadniając zarzut błędnej wykładni art. 32 Konstytucji RP, a w konsekwencji błędne uznanie przez WSA w Krakowie, że zaskarżona uchwała narusza zakaz dyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny wynikający z ust. 2 tego przepisu, skarżący kasacyjnie podnieśli dwa główne argumenty. Po pierwsze w ocenie skarżących zaskarżona uchwała nie może nikogo dyskryminować, ponieważ nie ma charakteru normatywnego i nie wpływa na sytuację prawną jednostek. Po drugie wskazano, że uchwała w ogóle nie odnosi się, jak przyjął WSA w Krakowie, do osób LGBT (lesbijek, gejów, osób biseksualnych i transpłciowych), a wyłącznie do postulatów formułowanych przez te środowiska określanych zbiorczo mianem „ideologii LGBT”.
14. W kontekście powyższego należy podkreślić, że zwrot „ideologia LGBT” nie został w żaden sposób dookreślony w uchwale. Już okoliczność, iż interpretacje tego pojęcia przedstawione w skargach kasacyjnych organu i uczestnika znacząco różnią się od siebie wskazuje, że wbrew ich twierdzeniom nie jest to termin niebudzący wątpliwości. W konsekwencji Sąd I instancji słusznie stwierdził, że termin LGBT odnosi się do ludzi, a nie do ideologii. Skutkiem tego, WSA w Krakowie stwierdził zasadność skargi RPO, ze względu na to, że uchwała dyskryminowała osoby o odmiennej niż heteronormatywna, orientacji seksualnej. Warto odnotować, że pogląd ten podzieliły także WSA w Gliwicach, WSA w Warszawie i WSA w Kielcach, które w przywołanych już wyrokach uwzględniających skargi Rzecznika na uchwały podobne do przedmiotowej, również stwierdziły jednoznacznie, że pojęcie ideologii LGBT nie może być interpretowane w oderwaniu od osób LGBT. W uzasadnieniach wyroków WSA wskazywały:
  - „Powszechnie przyjmuje się, że "LGBT" to skrót od wyrazów pochodzących z języka angielskiego: "lesbian", "gay", "bisexual", "transgender". W sposób oczywisty odnosi się więc do osób o określonej orientacji seksualnej i identyfikacji płciowej. Ideologia to wedle

słownikowej definicji: system poglądów, idei, pojęć jednostki bądź grupy osób. W tym kontekście niewątpliwie orientacja seksualna nie może być uznana za ideologię. Z kolei poglądy nie mogą istnieć w oderwaniu od konkretnych osób, które takie poglądy mają. Poprzedzenie LGBT określeniem "ideologia", żadnej ideologii nie tworzy, tym bardziej, że osoby LGBT mogą być wyrazicielami różnych ideologii lub doktryn politycznych, społecznych czy filozoficznych. Sytuacje różnorakiego wykluczenia dotyczą konkretnych ludzi, a nie ideologii”.

– wyrok WSA w Kielcach z dnia 11 września 2020 r.

- „Tłumaczenie, że LGBT to nie ludzie, a ideologia, jest przymykaniem oczu na rzeczywistość, kiedy nie chce się dostrzec pełnych konsekwencji takich słów. [...] Jest to typowy przykład argumentacji prawniczej, w której można utopić sens każdej rzeczy. Przechodząc od pojęcia akronim, przez jego złożoność morfologiczną, scalanie i utratę indywidualnego sensu dochodzi się do wniosku, że skrót oderwał się od osób – gejów, lesbijek, biseksualistów i osób transpłciowych. Każdy, kto śledzi debatę publiczną wie, że to nieprawda. Jeśli nawet prawdą jest to, jakim procesom ulegają akronimy, to z całą pewnością w naszych warunkach społecznych akronim LGBT nie oderwał swego znaczenia od ludzi: lesbijek, gejów, biseksualistów i osób transpłciowych i z nimi jest identyfikowany” – wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 lipca 2020 r.

15. Rzecznik Praw Obywatelskich również niezmiennie stoi na stanowisku, obszernie uzasadnionym w skardze do WSA w Krakowie, że przedmiotowa uchwała Rady Powiatu Tarnowskiego dotyczy i dotyka osób, a nie abstrakcyjnego i niezdefiniowanego pojęcia ideologii LGBT. Nawet bowiem w przypadku, w którym naruszenie praw dotyczy osób nieidentyfikujących się jako LGBT, ale głoszących poglądy na rzecz równego traktowania tej grupy społecznej, dochodzi do dyskryminacji przez asocjację. Doktryna prawa antydyskryminacyjnego wskazuje w tym względzie, że nie jest konieczne, aby ktoś będący ofiarą dyskryminacji był nierówno traktowany ze względu na swoją własną cechę osobistą – podstawą dyskryminacji może być także więź z osobą lub osobami, które tę cechę posiadają (opinia Rzecznika Generalnego Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 31 stycznia 2008 r. w sprawie S. Coleman C-303/06).
16. W odniesieniu do argumentu, podniesionego zarówno w skardze kasacyjnej organu jak i skardze kasacyjnej uczestnika, iż uchwała w ogóle nie wpływa na sytuację prawną jednostek, a zatem nie może mieć charakteru dyskryminującego, należy stwierdzić, że wbrew tej ocenie przedmiotowa uchwała różnicuje sytuację prawną podobnych podmiotów prawa – mieszkańców powiatu tarnowskiego, w oparciu o niedopuszczalne kryterium zróżnicowania – ich orientację

seksualną i tożsamość płciową. Już samo sformułowanie użyte w tytule rezolucji – w sprawie powstrzymania ideologii „LGBT” przez wspólnotę samorządową – sugeruje, że powiat wyklucza ze swojej społeczności samorządowej wskazaną grupę – osoby LGBT – a tym samym różnicuje ich sytuację prawną.

17. Zarówno Rzecznik Praw Obywatelskich w skardze, jak i WSA w Krakowie w uzasadnieniu uwzględniającego ją wyroku, wskazali na normy prawne, które na skutek przyjęcia zaskarżonej uchwały zostały naruszone wobec osób LGBT, ze względu na ich orientację seksualną i tożsamość płciową, a więc niedopuszczalne kryteria różnicujące. WSA w Krakowie wyczerpująco uzasadnił, że uchwała w sposób dyskryminujący wyklucza osoby LGBT ze wspólnoty samorządowej. Uchwała pozostaje zatem sprzeczna z art. 32 Konstytucji oraz narusza godność osób LGBT i ich prawo do życia prywatnego w zgodzie z własną orientacją seksualną i tożsamością płciową, chronione na podstawie art. 47 Konstytucji. Zarzut skarżących kasacyjnie, iż WSA dokonał całkowicie błędnej wykładni art. 32 Konstytucji, oderwanej od znaczenia zakazu dyskryminacji, nie znajduje zatem uzasadnienia.
18. Ponadto należy podkreślić, że wykładnia systemowa konstytucyjnego zakazu dyskryminacji z art. 32 wymaga uwzględnienia także tego, jak pojęcie to jest definiowane w polskim porządku prawnym na gruncie innych aktów normatywnych. Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. z 2016 r. poz. 1219, ze zm.) 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.
19. Tego rodzaju uchwała przyczynia się bowiem do stygmatyzowania ludzi z grona LGBT oraz wzmacnia ich poczucie zagrożenia, a nawet krzywdzi. Również WSA w Gliwicach stwierdził w wyroku z dnia 14 lipca 2020 r., że ocena uchwały podobnej do zaskarżonej w tej sprawie musi uwzględniać jej realne skutki w życiu społeczności gminnej - „Tu nie chodzi li tylko o ocenę tekstu prawnego, ale również o jego efekty, ponieważ tymi efektami wyraża się lub nie naruszenie praw i wolności obywateli”.

**Niesłuszność zarzut naruszenia art. 4 ust. 1 pkt 1 u.s.p. oraz art. 8 ust. 16 i art. 86 ust. 2 u.p.o., art. 48 i art. 54 ust. 1 Konstytucji oraz art. 61 Konstytucji w zw. z art. 8a ust. 2 u.s.p., a także art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 1 u.s.p., art. 8 ust. 16 i art. 86 ust. 2 u.p.o. oraz art. 32 i 38 Konstytucji**

20. W ocenie skarżących kasacyjnie WSA w Krakowie niesłusznie uznał, że uchwała ma charakter władczy, co doprowadziło do stwierdzenia jej nieważności, podczas gdy jej charakter w rzeczywistości nie jest normatywny. 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.

21. Nie znajduje przy tym uzasadnienia argument wyrażony w skargach kasacyjnych, iż sąd pierwszej instancji oparł swoją 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 Powiatu Tarnowskiego było jedynie wyrażenie ogólnej „deklaracji ideowej” – jak twierdzi organ, **sposób, w jaki Rada Powiatu Tarnowskiego 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 u.p.o., 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 rady gminy (powiatu) 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) i jeśli intencją organu było „strzeżenie prawa do wychowania dzieci zgodnie z przekonaniami rodziców, ochrona uczniów i dbanie o to, aby rodzice z pomocą wychowawców mogli odpowiedzialnie przekazać im piękno ludzkiej miłości oraz ochrona nauczycieli przed narzucaniem im nieprofesjonalnych kryteriów działania np. w pracy wychowawczej, przy doborze pracowników czy kontrahentów”.

22. 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, 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**.
23. Działając zatem jako głos wspólnoty samorządowej, w oparciu o swoistą wolność wypowiedzi organu, która zgodnie z orzecnictwem 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 powiat (gminy) pozostaje organem władzy publicznej. Oznacza to, że jest związana znacznie dalej idącymi ograniczeniami niż jednostki.
24. 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.

25. 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 mrożący, 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.
26. W świetle powyższego należy stwierdzić, że uchwała Rady Powiatu Tarnowskiego nie mieści się w granicach wolności wypowiedzi organu władzy publicznej – wyznaczonych przez zasadę legalizmu, a w odniesieniu do rady powiatu, szczegółowo przez art. 4 u.s.p. Jak słusznie podniósł WSA w Krakowie w orzeczeniu z dnia 10 stycznia 2022 r. (sygn. akt III SA/Kr 976.21): „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”.
27. 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.

28. 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.
29. Należy podkreślić, że WSA w Krakowie nie zakwestionował w zaskarżonym wyroku kompetencji uchwałodawczej 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 powiatu 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.
30. W zaskarżonej uchwale organ 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.
31. 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: **„skoro nieheteronormatywna orientacja seksualna nie jest prawem zabroniona i nie ma podstaw, aby przyjmować, że lesbijki, geje, osoby biseksualne czy też transpłciowe nie występują wśród mieszkańców powiatu, to wykluczanie ich ze wspólnoty samorządowej jest przejawem dyskryminacji”**.
32. W tym miejscu przypomnieć należy, że zadaniem powiatów zgodnie z art. 8 ust. 16 u.p.o. jest zakładanie i prowadzenie publicznych szkół podstawowych specjalnych, szkół



ponadpodstawowych, w tym integracyjnych oraz z oddziałami integracyjnymi lub specjalnymi, szkół sportowych i mistrzostwa sportowego oraz placówek wymienionych w art. 2 pkt 3-8, z wyjątkiem szkół i placówek o znaczeniu regionalnym i ponadregionalnym, należy do zadań własnych powiatu, z zastrzeżeniem ust. 6. Tym samym, jak słusznie zaważył WSA w Krakowie: „powiat tarnowski jest organem prowadzącym dla około dziesięciu placówek edukacyjnych o charakterze placówek ponadpodstawowych. Nie mógł więc określać generalnie zasad wstępu do szkół w całym powiecie”.

33. Ponadto, przepis art. 86 ust. 2 Prawa oświatowego, że Rada Powiatu Tarnowskiego w sposób sprzeczny z prawem wkroczyła w kompetencje dyrektora szkoły i rady rodziców wykluczając, *a priori* organizacje, które mogłyby pomagać uczniom i uczennicom LGBT (taka właśnie deklaracja została zawarta w programie „Latarnik”, do którego bezpośrednio odnosiła się zaskarżona uchwała).
34. Odwołując się do skargi RPO WSA w Krakowie podkreślił ponadto, że zgodnie z art. 48 Konstytucji: „rodzice mają prawo do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami. Wychowanie to powinno uwzględniać stopień dojrzałości dziecka, a także wolność jego sumienia i wyznania oraz jego przekonania. Rada powiatu wykluczając w zaskarżonej uchwale (a nawet pozbawiając możliwości wystąpienia przedstawicielce stowarzyszenia rodziców) wstępu do szkół osób, które mogłyby służyć pomocą w procesie wychowawczym zgodnie z przekonaniami części rodziców - naruszyła w stopniu istotnym powyższe zasady”.
35. W świetle powyższego należy podkreślić, że w sposób prawidłowy uznał, że doszło do „istotnego naruszenia art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym w zw. z art. 8 ust. 16 oraz art. 86 ust. 2 Prawa oświatowego oraz 32 i 48 Konstytucji RP” oraz zasadnie stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.

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

36. Konieczne jest wspomnienie o reperkusjach, jakie uchwały przeciwko „ideologii LGBT” spowodowały na płaszczyźnie prawa międzynarodowego, w tym Unii Europejskiej.
37. 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.

38. 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).
39. 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>.
40. 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

---

<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.”

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>).

41. Analogicznie, obowiązywanie uchwał powoduje obiektywne instytucji 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”.
42. Należy przypomnieć, że jednostki samorządu terytorialnego odgrywają istotną rolę w wydatkowaniu środków pochodzących z funduszy unijnych. Zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. (Dz. Urz. UE z 20.12.2013 L 347/320) państwa członkowskie podejmują odpowiednie kroki w celu **zapobiegania wszelkim formom dyskryminacji** ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną **podczas przygotowania i wdrażania programów z funduszy unijnych**. Z tej perspektywy uchwały o przeciwdziałaniu „ideologii LGBT” mogą być przez organy UE ocenione jako akty mające wpływ na działanie jednostek samorządu terytorialnego w sferze dysponowania funduszami, dystrybucji oraz wydatkowania środków unijnych, jeśli odbiorcami miałyby być, przykładowo, organizacje przeciwdziałające dyskryminacji ze względu na orientację seksualną czy podobne podmioty. Funkcjonowanie uchwał skierowanych przeciwko „ideologii LGBT” można zatem analizować pod kątem naruszenia zasady niedyskryminacji, do realizacji której zobowiązane są wszystkie instytucje uczestniczące w procesie wydatkowania środków pochodzących z funduszy unijnych.
43. 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>.

---

<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)

<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).

44. 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**.
45. 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), 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**

46. Zaniepokojenie w kwestii przyjmowania przez niektóre jednostki samorządu terytorialnego w Polsce uchwał skierowanych „przeciwko ideologii LGBT” wyraziła także Rada Europy.
47. 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).

48. W konsekwencji, Komisarz wezwała do uchylecia 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”.
49. 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”.
50. 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

---

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

na orientację seksualną. W związku z tym władze publiczne są zobowiązane do ochrony praw obywateli RP, w szczególności tych należących do mniejszości i grup szczególnie wrażliwych. Zadaniem przedstawicieli lokalnych i regionalnych władz jest więc także zapewnienie wszystkim obywatelom w ich okręgach wyborczych ochrony przed dyskryminacją i wykluczeniem (por. pkt 56 Raportu). Konkluzją Raportu jest rekomendacja opracowania rezolucji wzywającej polskie samorządy, które przyjęły uchwały przeciwko „ideologii LGBT”, do ich uchylecia (por. pkt 106 Raportu).

51. 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 interplciowych) 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**.
52. 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, skargi kasacyjne są niezasadne i nie zasługują 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-committe/1680a2ddae>.