



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 6 lutego 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący **sędzia WSA Przemysław Żmich**
Sędziowie: **sędzia WSA Jolanta Dargas (spr.)**
 sędzia WSA Anna Falkiewicz-Kluj

Protokolant **referent Anna Kaczyńska**

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu **6 lutego 2024 r.**
sprawy ze skargi Rzecznika Praw Obywatelskich
na uchwałę **Rady Miejskiej w Mordach**
z dnia **29 marca 2019 r.**

w przedmiocie **uchwały rady gminy w sprawie powstrzymania ideologii „LGBT”**
przez wspólnotę samorządową

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Krzysztof Włoczkowski

referent

W dniu 29 marca 2019 roku Rada Miejska w Mordach podjęła uchwałę - deklarację w sprawie powstrzymania ideologii" LGBT ".

W uchwale wskazano, że „dla dobra rodziny i wolności deklarujemy, że samorząd który reprezentujemy – zgodnie z naszą wielowiekową kulturą życia społecznego – nie będzie ingerować w prywatną sferę życia Polek i Polaków. Nie damy narzucić sobie wyolbrzymianych problemów i sztucznych konfliktów, które niesie za sobą ideologia „ LGBT ".

1. Nie zgodzimy się na sprzeczne z prawem instalowanie funkcjonariuszy politycznej poprawności w szkołach(tzw. latarników). Będziemy strzegli prawa do wychowywania dzieci zgodnego z przekonaniami rodziców!
2. Zrobimy wszystko, aby do szkół nie miały wstępu gorszyciele zainteresowani wczesną seksualizacją polskich dzieci w myśl tzw. standardów Światowej Organizacji Zdrowia(WHO). Będziemy chronili uczniów, dbając o to aby rodzice z pomocą wychowawców mogli odpowiedzialnie przekazać im piękno ludzkiej miłości!
3. Nie pozwolimy wywierać administracyjnej presji na rzecz stosowania poprawności politycznej(słusznie zw. niekiedy homopropagandą) w wybranych zawodach. Będziemy chronili m.in nauczycieli i przedsiębiorców przed narzuceniem im nieprofesjonalnych kryteriów działania np. w pracy wychowawczej, przy doborze pracowników czy kontrahentów!

Nadto wskazano, że „deklarujemy, że Rada Miejska w Mordach w realizacji swoich publicznych zadań będzie wierna tradycji narodowej i państwowej, pamiętając o 1053 latach Chrztu Polski, 100 latach od odzyskania Niepodległości Polski i 29 latach od odzyskania Samorządności Polek i Polaków.

Skargę na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wniósł Rzecznik Praw Obywatelskich.

Zaskarżonej uchwale zarzucił:

- naruszenie art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 6 ust.1 i art. 18 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym poprzez wykroczenie poza zakres działania gminy i zakres właściwości rady miejskiej oraz władczą ingerencję w zakres kompetencji innych organów władzy publicznej, w tym organów wykonawczych samorządu terytorialnego i organów administracji rządowej, a w konsekwencji brak podstawy prawnej i naruszenie konstytucyjnej zasady legalizmu;

Sygn. akt I SA/Wa 1951/23

- naruszenie art. 47, art. 48, art. 54 ust.1, art. 70 ust.1 i art. 73 w związku z art. 31 ust.3 Konstytucji RP, poprzez ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności z naruszeniem zasady wyłączności ustawy;
- naruszenie art. 32 ust. 2 Konstytucji RP 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(LGBT);
- naruszenie art. 30 w związku z art. 47 w związku z art. 32 ust. 2 Konstytucji RP i art. 54 ust.1 w związku z art. 25 ust. 2 i art. 32 ust.2 Konstytucji RP oraz art. 8 w związku z art. 14 i art. 10 w związku z art. 14 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności – sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 roku(DZ.U z 1993 roku, nr 61, poz. 284 dalej jako EKPC) poprzez nieuzasadnioną ingerencję w wolności i prawa osób LGBT, polegającą na naruszeniu ich godności, a także ograniczeniu prawa do życia prywatnego i wolności wypowiedzi w zgodzie, a w konsekwencji dyskryminację ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową;
- naruszenie art. 21 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej poprzez ograniczenie swobody przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, polegające na nieuzasadnionym zniechęcaniu obywateli UE, którzy identyfikują się jako osoby LBGT, do przebywania na terenie gminy Mordy oraz związane z nim naruszenie art. 7, art. 11 ust. 1, art. 21 ust. 1 i art. 45 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej poprzez naruszenie prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, wolności wypowiedzi oraz zakazu dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciowa.

Zarzuty skargi zostały rozwinięte w jej uzasadnieniu.

Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o oddalenie skargi podnosząc, że deklaracja nie jest stanowiskiem Rady Miejskiej jako organu stanowiącego, zawiera natomiast wyłącznie wyartykułowane stanowisko poszczególnych radnych, którego nie może zakwestionować żaden sąd czy organ. Ponadto deklaracja nie stanowi aktu prawa miejscowego, ani też nie realizuje zadań publicznych przypisanych radzie gminy w drodze ustawy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Skarga jest zasadna.

Sygn. akt I SA/Wa 1951/23

Stosownie do art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi- dalej jako p.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa, które prowadziłyby do zastosowania tej sankcji. Należy zatem odwołać się do przepisów ustawy o samorządzie gminnym, gdzie przewidziano dwa rodzaje naruszeń prawa, które mogą być wywołane przez ustanowienie aktów uchwalanych przez organy gminy. Mogą być to naruszenia istotne lub nieistotne (art. 91 usg). Jednak i ten przepis nie definiuje obu rodzajów naruszeń, co stwarza konieczność sięgnięcia do stanowiska wypracowanego w tym zakresie w doktrynie i w orzecznictwie. Za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, s. 101-102).

W judykaturze za istotne naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu, uznaje się takiego rodzaju naruszenia prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, Lex nr 33805; z dnia 8 lutego 1996 r., sygn. akt SA/Gd 327/95, Lex nr 25639).

Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić więc tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika wprost z treści tego przepisu. Nie jest zaś konieczne rażące naruszenie, warunkujące stwierdzenie nieważności decyzji czy postanowienia, o jakim mowa w przepisie art. 156 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego.

W pierwszej kolejności należy odnieść się do zarzutu formalnego dopuszczalności skargi .

Sygn. akt I SA/Wa 1951/23

Należy zgodzić się z autorem skargi, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt jednostki samorządu terytorialnego(gminy) podjęty w sprawach z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. i podlega kognicji sądów administracyjnych. Przepis art. 101 ust.1 usg przyznaje każdemu, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone, możliwość zaskarżenia uchwały organu podjętej w sprawach z zakresu administracji publicznej. Ustawodawca nie zamieścił co prawda definicji pojęcia „ sprawy z zakresu administracji publicznej ”. Poglądy prawne wyrażane na ten temat nie są jednolite ze względu na rozmaity charakter prawny tych uchwał, wymagających różnej oceny prawnej w zależności od ich konkretnej treści. W piśmiennictwie przyjmuje się na ogół, że wykładnia systemowa tego pojęcia pozwala uznać za każdą sprawę z zakresu administracji publicznej akt administracyjny skierowany do mieszkańców gminy, jak również do ich organów w celu bezpośredniego wykonania zadań publicznych.

Przewidziana w art. 101 ust. 1 usg skarga na uchwałę podjętą przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej stanowić ma jedną z gwarancji prawnych realizacji demokratycznego państwa prawnego i zasady praworządności. Z tego względu nasuwające się w praktyce wątpliwości co do dopuszczalności drogi sądowoadministracyjnej powinny być interpretowane na rzecz ochrony praw obywatelskich i prawa do sądu.

Za szerokim rozumieniem pojęcia „ spraw z zakresu administracji publicznej ” opowiedział się Trybunał Konstytucyjny w uchwale z 14 września 1994 roku – OTK 10/94, cz. II, poz. 44 i 46).

Aby stwierdzić legalność określonego aktu pochodzącego od jednostki stanowiącej – rady gminy konieczne jest ustalenie czy dotyczy on zadań powierzonych radzie, bowiem jedynie w takim zakresie możliwie jest wydawanie nawet niewiążącego stanowiska, czy też opinii. Rada gminy może wypowiadać się w kwestiach pozostających w zakresie działania gminy, a zatem w sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżonych ustawami na rzecz innych podmiotów(por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lutego 2017 roku, sygn. akt I OSK 2779/16).

W odróżnieniu od podmiotów prawa prywatnego(osób fizycznych i prawnych) organy władzy publicznej, co wyraźnie wynika z art. 7 Konstytucji RP, działają na podstawie i w granicach prawa. O ile podmioty prywatne mogą więc czynić czego im prawo nie zabrania, o tyle organy władzy publicznej mogą podejmować tylko te

Sygn. akt I SA/Wa 1951/23

działania, na które prawo im zezwala. Domniemanie właściwości rady gminy stosownie do art. 18 ust.1 usg nie może polegać na przyznaniu jej uprawnień do czynności należących do sfery wykonawczej, bądź wpływających na tę sferę, gdyż stanowiłoby to naruszenie wyrażonej w art. 169 Konstytucji RP zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 września 2017 roku, sygn. akt I OSK 1066/17).

Do istotnego naruszenia prawa należy zaliczyć naruszenie przez organ gminy podejmujący uchwałę przepisów o właściwości, podjęcie takiego aktu prawnego bez podstawy prawnej, wadliwe zastosowanie normy prawnej będącej podstawą prawną podjęcia aktu.

Każda działalność rady gminy jako organu kolegialnego przyjmuje formę uchwały(w znaczeniu formalnym), bez względu na jej nazwę. W praktyce przepisy statutów wskazują na takie formy aktów wydawanych przez radę jak: - rezolucja, stanowisko, opinia. Uchwała zależnie od jej treści, może być jedną z wielu form działania administracji - aktem prawa miejscowego, działaniem zewnętrznym lub wewnętrznym, generalnym lub indywidualnym, władczym lub nie władczym(R. Hauser, Orzecznictwo sądowoadministracyjne w sprawach samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane, Samorząd Terytorialny 2015, nr 3, s.39). Podobnie w orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że uchwały są wszelkiego rodzaju rozstrzygnięciami(aktami woli) podejmowanymi przez radę gminy(wyrok NSA z 13 listopada 2008 roku, II OSK 1262/08). Sama nazwa uchwała nie świadczy o jej charakterze prawnym i wymaganej podstawie. Wynika to z jej treści. Uchwały stanowiące akty prawa miejscowego lub inne uchwały o charakterze władczym muszą posiadać wyraźną i dookreśloną podstawę prawną w przepisach ustawy – wskazującą na możliwość i granice działania organu. Do wydania aktu o charakterze niewładczym wystarczającą podstawą jest norma kompetencyjna.

Biorąc pod uwagę treść spornej uchwały nie sposób stwierdzić, iż jest to jedynie niewiążące stanowisko Rady Gminy o charakterze nie władczym, przedstawiającym jedynie stanowisko radnych.

Zakwestionowana uchwała ma charakter władczy, zobowiązujący gdyż zawiera dyrektywy działania skierowane do organu wykonawczego oraz jednostek organizacyjnych gminy – szkół i innych placówek oświatowych. Świadczą o tym użyte zwroty „, nie zgodzimy się; zrobimy wszystko aby do szkół nie miały wstępu..... “. Należy uznać wyrażone stanowisko jako wytyczne stosowania prawa, a więc o

Sygn. akt I SA/Wa 1951/23

działania o charakterze władczym. Realizacja braku zgody, zakazu wstępu musiałaby zostać zrealizowana przez organ wykonawczy: Burmistrza, bądź dyrektorów szkół, czy placówek oświatowych. W ustawie o samorządzie gminnym, ani też w innym akcie prawa powszechnie obowiązującego rangi ustawowej nie ma przepisu, który uprawniałby radę gminy do zajmowania ogólnego stanowiska w zakresie stosowania prawa, ani generalnej interpretacji prawnej. W takiej sytuacji uchwała powinna wskazywać na szczególną normę kompetencyjną upoważniającą organ do jej podjęcia.

Aby stwierdzić legalność określonego aktu pochodzącego od rady gminy konieczne jest ustalenie czy dotyczy kwestii pozostających w zakresie działania gminy(art. 18 ust.1 usg), a zatem w sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżonych na rzecz innych podmiotów(art. 6 ust. 1 usg). Działania władcze muszą być oparte na konkretnej normie kompetencyjnej, upoważniającej organ do podjęcia rozstrzygnięcia i określającej czynność będącą przedmiotem kompetencji(uchwała NSA z 29 marca 2006 roku, II GPS 1/06). Organy władzy samorządowej mogą korzystać z wolności wypowiedzi mieszkańców danej wspólnoty samorządowej. Związaną zasadą legalizmu stanowi granicę wolności wypowiedzi organu. Zakres wolności wypowiedzi organów władzy jest zdecydowanie węższy w stosunku do podmiotów prywatnych. Organy korzystając z wolności słowa winny czynić to powściągliwie, ponieważ ich wypowiedzi mogą zostać uznane przez podległe organy lub urzędników jako dyrektywy działania.

W związku z tym należy uznać, iż przedmiotowa uchwała jako akt władczy została wydana bez podstawy prawnej, a tym samym z naruszeniem konstytucyjnej zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP. Ani art.6, ani art. 18 ust. 1 usg nie stanowią podstawy do swobodnego tworzenia zadań publicznych przez samorząd gminny(wyrok NSA z 17 grudnia 2018 roku, II OSK 2685/18).

Art. 18 ust.1 usg upoważnia radę gminy do podejmowania działań niewładczych np. o charakterze programowym, intencyjnym, o ile działania pozostają w granicach zadań gmin przewidzianych w prawie(wyrok NSA z 28 kwietnia 2011 roku, II OSK 269/11). Niewątpliwie poza zakresem właściwości gminy znajdują się sprawy ogólnokrajowe, czy należące z mocy ustaw szczególnych do właściwości innych organów samorządowych, państwowych lub organizacji społecznych(A. Szewc – komentarz do art. 18 usg system informacji prawnej LEX). Kwestie podejmowania współpracy z organizacjami zewnętrznymi przez szkoły reguluje art. 86 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 roku – Prawo oświatowe(DZ.U z 2019 roku, poz. 1148). W związku z

Sygn. akt I SA/Wa 1951/23

treścią uchwały to Rada Miejska, wchodząc w kompetencje ustawodawcy przypisała sobie uprawnienia dokonywania wykładni i realizacji wyżej powołanego uregulowania poprzez wskazywanie jakie organizacje mogą nawiązywać współpracę ze szkołami i w jakim zakresie, a jakie nie, a wręcz ustalać zakres treści jaki będzie przekazywany w szkołach czy też placówkach pedagogicznych(sprzeciw wobec powoływania tzw. latarników) - osób, które miały podejmować interwencje w przypadkach dyskryminacji lub przemocy ze względu na orientację seksualną czy tożsamość płciową.

Należy zgodzić ze skarżącym, iż zaskarżona uchwała narusza zakaz dyskryminacji wynikający z art. 32 ust.2 Konstytucji RP. W świetle przywołanego przepisu nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Należy podzielić stanowisko skarżącego, iż zwrot „ideologia LGBT” jest zwrotem w toczącej się debacie publicznej i odnosi się osób nieheteronormatywnych i transpłciowych, gdyż orientacja seksualna i tożsamość płciowa stanowią element tożsamości i pozostają nierozzerwalnie związane z każdą osobą. Należy zauważyć, iż podejmowanie przedmiotowej uchwały należy umiejscowić w kontekście społecznym danej społeczności lokalnej. Dana społeczność lokalna otrzymuje jasny przekaz o zagrożeniu płynącym od tak określonej grupy osób, a organy gminy i jej jednostki organizacyjne stanowisko w jakim kierunku winny iść przyszłe rozwiązania prawno – faktyczne i jakie ma oczekiwania w tym zakresie rada gminy.

Należy zauważyć, iż w społecznościach lokalnych żyją osoby o różnym kolorze skóry, różnej religii, w tym również o różnej tożsamości płciowej. Każda z tych grup stanowi mniejszość i winna być w kontekście przywołanego art. 32 ust.2 Konstytucji RP traktowana w sposób równy. Każda mniejszość wymaga szczególnej troski ze strony wszelkiej władzy. Zdaniem Sądu pozycja danej mniejszości w danym środowisku i stosunek do niej władz, w tym samorządowych jest miarą dojrzałości. Stanowisko, iż szanujemy osoby LGBT, a tylko jesteśmy przeciw „ideologii LGBT” w żadnym stopniu nie uwzględnia kontekstu społecznego i realnych skutków, które wywiera przedmiotowa uchwała na życie tej grupy osób w danej gminie. Zgodnie z art. 1 Konstytucji RP Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli i zapisy Konstytucji RP, zgodnych z nimi ustaw oraz przyjętych aktów prawa międzynarodowego mają stanowić przestrzeń prawną w której winny poruszać się organy władzy publicznej. W przyjętej uchwale rada odwołuje się i deklaruje wierność tradycji narodowej i państwowej, pamięć o 1053 latach chrztu Polski, 100 latach niepodległości zapominając, iż z tych wartości i tej dumy nie powinien być nikt wykluczony.

Sygn. akt I SA/Wa 1951/23

Należy również podzielić stanowisko, iż zaskarżona uchwała stanowi nieuprawnioną ingerencję w wolności i prawa osób nieheteronormatywnych poprzez naruszenie ich godności oraz prawa do życia osobistego w zgodzie z ich orientacją seksualną. W myśl art. 47 Konstytucji RP – każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Jak wskazuje skarżący zgodnie z orzecznictwem ETPCz ugruntował się pogląd, iż orientacja seksualna, życie seksualne oraz tożsamość płciowa są istotnymi elementami życia prywatnego. Wbrew deklaracjom zaskarżona uchwała ingeruje w życie prywatne tej grupy mieszkańców, którzy identyfikują się jako osoby LGBT.

Przedmiotowa uchwała jest skierowana do osób LGBT i faktycznie zapowiadane zwalczanie ideologii LGBT prowadzi do dehumanizacji tej grupy społecznej, co bije w ich godność – wbrew deklaracjom autora uchwały i narusza przepis art. 47 Konstytucji RP.

Należy podzielić też stanowisko skarżącego, iż zaskarżona uchwała ustanawiając strefę wolną od LGBT narusza art. 21 ust. Traktatu o funkcjonowaniu UE (Dz.Urz. UE z 2016 roku, C 202,s.1) poprzez ograniczenie swobody przemieszczania się, poprzez zniechęcanie obywateli UE, którzy identyfikują się jako osoby LGBT do przebywania na terenie gminy Mordy oraz związanych z nim naruszenie art.7, art.11 ust.1, art. 45 Karty Praw Podstawowych UE(Dz. Urz. UE z 2016 roku, C 202) poprzez naruszenie prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, wolności wypowiedzi oraz zakazu dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową.

Podsumowując należy zauważyć, iż przedmiotowa uchwała jako władcze rozstrzygnięcie rady gminy, które nie posiadało wyraźnej i dookreślonej podstawy prawnej w przepisach ustawy, oraz akt naruszający przywołane przepisy Konstytucji RP i art. 21 ust. 1 TFUE w sposób istotny należało wyeliminować z obrotu prawnego.

Mając powyższe na uwadze, Sąd na podstawie art. 147 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi orzekł jak w sentencji.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Krzysztof Włoczkowski

referent