

Wojciech Kauczor

ORCID: 0000-0002-7888-0656

Uniwersytet Wrocławski

Jakub Skoczke

ORCID: 0000-0002-0292-4608

Uniwersytet Wrocławski

<https://doi.org/10.19195/1733-5779.41.5>

Skutki strategicznej litygacji. Sprawa „stref wolnych od LGBT”

JEL Classification: K30, K38, K41

Słowa kluczowe: strategiczna litygacja, Rzecznik Praw Obywatelskich, strefy wolne od LGBT, prawa osób LGBT

Keywords: strategic litigation, impact litigation, Commissioner for Human Rights, LGBT-free zones, LGBT rights

Abstrakt: Rządy populistów kreują polityczne zaplecze naruszeń praw mniejszości. W związku z tym niektóre polskie jednostki samorządu terytorialnego przyjęły uchwały o ogłoszeniu się tak zwanymi strefami wolnymi od LGBT. Wywołało to opór społeczny i doprowadziło do zaskarżenia tych uchwał przez Rzecznika Praw Obywatelskich do sądów administracyjnych. Ponadto, szeroki zakres środków pozaprawnych został wykorzystany przez wiele organizacji pozarządowych wspierających osoby LGBT, aby wpłynąć na media, społeczeństwo i samorządy celem odrzucenia tych uchwał. Autorzy opisują ten proces i badają rolę Rzecznika Praw Obywatelskich w nim w kontekście strategicznej litygacji.

Strategic litigation outcomes: The case of “LGBT-free zones”

Abstract: The reign of populists creates a political background for minority rights violation. For this reason, some Polish municipalities and local governments enacted resolutions declaring so-called “LGBT-free zones. This raised social resistance and led to the resolutions being challenged by the Polish Commissioner for Human Rights in administrative courts. Additionally, a wide range of extralegal means have been used by many LGBT NGOs to influence media, society and governments to overrule these resolutions. The authors describe this process and examine the role of the Commissioner for Human Rights in it in the context of strategic litigation.

Wstęp

Współcześnie uznawanie podstawowych praw człowieka w obszarze cywilizacji zachodniej ma charakter powszechny. Na kontynencie europejskim ich katalog stale się poszerza, jednak równocześnie w wątpliwość podawane są pojmowanie i kryteria praktycznej realizacji poszczególnych z nich, zwłaszcza praw mniejszości. Krytyka akcydentalna praw człowieka oraz priorytetyzacja większości kosztem jednostek staje się częścią ideologii populistycznych grup politycznych. W sytuacji dojścia takiej grupy do władzy elementy ideologiczne nierzadko przekładają się na praktykę ograniczenia różnych wolności, tłumaczoną na przykład względami religijnymi lub niezgodnością z duchem narodu. Może się to dziać na poziomie zarówno faktycznym, jak i normatywnym. Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest państwem prawnym, a w takim powinien występować wysoki poziom nałożenia obu wspomnianych poziomów na siebie, z jednoczesnym poszanowaniem zawartych w Konstytucji praw i wolności.

W tym kontekście analizujemy sprawę uchwał licznych polskich samorządów deklarujących się „strefami wolnymi od LGBT”. Uchwały te zostały przyjęte w wysoce zuniformizowanym kształcie na przestrzeni roku 2019 i stały się przedmiotem licznych protestów. Zostały również zaskarżone do sądów administracyjnych, w czym największy udział miał Rzecznik Praw Obywatelskich. Rozgłos medialny spowodował także reakcję Unii Europejskiej. W następstwie powyższych sądy stwierdzały nieważność uchwał albo organy samorządowe znacząco je modyfikowały lub uchylały. W niniejszym artykule pochylamy się nad skutkami prowadzonej litygacji, przedstawiamy argumentację pozytywnych i negatywnych rozstrzygnięć sądowych w omawianej sprawie oraz wykazujemy, że cel poszerzania praw i wolności i stwierdzania nieważności ograniczających je aktów prawa miejscowego zostaje osiągnięty. Wynika to z faktu, że rozstrzygnięcia sądowe akcentują dyskryminujący charakter tych uchwał. Zastanawiamy się też, czy działania RPO włączyć można w zakres strategicznej litygacji.

Czasy populistów

Wskazuje się, że współcześnie przez Europę przechodzi fala populizmu¹. Jak wywodzą K. Kocemba i M. Stambulski na przykładzie Polski po roku 2015, populisci nie odrzucają praw człowieka *per se*. Populistyczna władza, dążąc do

¹ Według raportu Institute for Global Change od roku 2000 do 2017 liczba partii populistycznych w Europie wzrosła prawie dwukrotnie z 33 do 63. Liczba państw w udziale partii populistycznych w rządzie wzrosła z siedmiu w roku 2000 do czternastu w roku 2017. Zob. M. Eiermann, Y. Mounk, L. Gultchin, *European Populism: Trends, Threats and Future Prospects, Report by the Institute for Global Change*, <https://institute.global/insight/renewing-centre/european-populism-trends-threats-and-future-prospects>, za: A. Czarnota, *Populistyczny konstytucjonalizm czy nowy konstytucjonalizm?*, „Krytyka Prawa” 11, 2019, nr 1, s. 27–42.

stworzenia społeczeństwa możliwie homogenicznego, ogranicza prawa człowieka rozumiane liberalnie, w tym między innymi prawa osób ze społeczności LGBT. Jedyne w ograniczonym zakresie dokonuje tego przez bezpośrednią legislację. Częściej czyni to w sposób pośredni poprzez marginalizowanie i stygmatyzowanie mniejszości w przestrzeni publicznej, dokonywanie reinterpretacji istniejących praw oraz ograniczanie do nich dostępu poprzez przeszkody biurokratyczne². W związku z tym krytyka tych praw przyjmuje charakter nie substancjalny, ale akcydentalny³. Takie pojmowanie praw człowieka rozpowszechnia się i dociera następnie do jednostek samorządu terytorialnego.

Pojęcie strategicznej litygacji

W związku z precedensowym charakterem tego procesu pojęcie strategicznej litygacji zostało w pierwszej kolejności opisane w krajach systemu *common law*. Opierając się na tym systemie, O.Ch. Okafor określa ten proces jako wykorzystanie partykularnych spraw sądowych do poszerzenia dostępu szerszych grup społecznych do określonych wolności⁴. P.H. Shuck definiuje go jako praktykę tworzenia pozwów zbiorowych lub indywidualnych o dużym znaczeniu, mających wpływać na politykę, i wskazuje na kwestię „medialności” takich postępowań, która wzmacnia wydźwięk konkretnych rozstrzygnięć⁵. Litygacja strategiczna za cel stawia rozstrzygnięcie ważnych kwestii społecznych, walkę z naruszeniami prawa oraz uzyskanie jak największego rozgłosu i efektu *erga omnes*. Zazwyczaj polega na wszczynaniu postępowania sądowego lub administracyjnego w konkretnej sprawie. Zmierza do osiągnięcia określonego skutku społecznego czy politycznego, a także kształtowania systemu prawnego poprzez precedensowy charakter rozstrzygnięcia, zmianę prawa lub istotną zmianę praktyki jego stosowania. Cały proces ukierunkowany jest na doprowadzenie do zmiany systemowej. Jak wskazują J.A. Rybczyńska oraz M. Płoska-Pecio, o ile w sprawie indywidualnej chodzi o pomoc ofierze naruszeń, o tyle w litygacji strategicznej celem jest usunięcie przyczyny tego rodzaju naruszeń w ogóle, to jest usunięcie wadliwego przepisu, uznanie go za niekonstytucyjny, korekta praktyki działania organu państwowego, ukaranie sprawców naruszenia w celu „odstraszenia” innych, zwrócenie uwagi opinii publicznej na jakiś szczególny typ naruszeń, wywołanie konkretnej polityki

² K. Kocemba, M. Stambulski, *Populizm a polityka praw człowieka*, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne” 31, 2020, s. 135–156.

³ P. Bała, A. Wielomski, *Prawa człowieka i ich krytyka. Przyczynek do studiów o ideologii czasów ponowoczesnych*, Warszawa 2008, s. 114.

⁴ O.Ch. Okafor, *Legitimizing Human Rights NGOs: Lessons from Nigeria*, Trenton, 2006, s. 81.

⁵ P.H. Schuck, *Meditations of a Militant Moderate: Cool Views on Hot Topics*, Maryland 2005, s. 103–104.

organów państwa, spowodowanie decyzji organu międzynarodowego nakazującej zmianę praktyki organów krajowych⁶.

Aby nakreślić przebieg procesu strategicznej litygacji, warto odwołać się do publikacji A. Bodnara⁷. Wyszczególnił on następujące etapy:

- 1) identyfikacja celów danej organizacji czy grupy ludzi;
- 2) poszukiwanie odpowiedniej sprawy (lub spraw) dla każdego wyznaczonego celu;
- 3) wybór sprawy nadającej się do litygacji strategicznej;
- 4) opracowanie indywidualnej strategii dla każdej sprawy;
- 5) podjęcie się działań prawnych w sprawie (poprzez jej wszczęcie — jeżeli jest to sprawa cywilna lub administracyjna lub przystąpienie do sprawy w charakterze strony trzeciej);
- 6) prowadzenie sprawy przy jednoczesnym nagłośnieniu danego problemu prawnego i innych działaniach mających na celu zmianę prawa lub praktyki.

Na koniec A. Bodnar wskazał, że co do zasady kolejnym etapem jest wygranie sprawy, po którym jednak powinien nastąpić monitoring wykonania wskazanych rozwiązań w praktyce orzeczniczej lub ustawodawczej — jak zaznaczył — równie ważny, jak samo prowadzenie sprawy⁸.

„Strefy wolne od LGBT”

W 2019 roku liczne samorządy uchwaliły deklaracje związane z „przeciwdziałaniem ideologii LGBT” lub ustanowieniem danej jednostki samorządu terytorialnego „strefą wolną od LGBT”. Należy zaznaczyć, że uchwały te w wysokim stopniu były do siebie podobne, a nierzadko nawet wręcz identyczne, choć zdarzały się wyjątki, w których ramach organy dokonywały wariacji na temat „rdzenia”⁹ tych uchwał. Wśród tych jednostek samorządowych dominowały gminy, powiaty i województwa leżące w Polsce południowo-wschodniej. Przyjęte akty spotkały się z krytyką części społeczeństwa. Rozgorzała debata medialna na ich temat, a w miastach, które zostały nimi objęte, na ulicach pojawiły się grupy protestujących i prezentujących swoje poparcie dla społeczności LGBT. Przedstawiciele organów samorządowych odpowiedzialnych za te uchwały tłumaczyli, że wbrew zarzutom, akty te nie łamią niczyich praw ani nikogo nie dyskryminują, gdyż stanowią jedynie deklarację światopoglądową lub moralną radnych.

⁶ J.A. Rybczyńska, M. Płoska-Pecio, *Działania prawne w interesie publicznym (litygacja strategiczna) jako forma działania organizacji ochrony praw człowieka*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K. Politologia” 12, 2005, s. 102.

⁷ Warto zauważyć, że A. Bodnar w trakcie prowadzenia omawianych w niniejszym artykule postępowań sprawował urząd Rzecznika Praw Obywatelskich, a zatem znajduje się w centrum naszego zainteresowania.

⁸ A. Bodnar, *Litygacja strategiczna — pojęcie, zastosowanie, praktyka*, [w:] *Sprawny sąd. Zbiór dobrych praktyk*, cz. 2, red. Ł. Bojarski, Warszawa 2008, s. 176–184.

⁹ Analiza treści uchwał nasuwa przypuszczenie, że pośród organów samorządowych rozpowszechniany był wzorzec projektu takiej uchwały.

Reakcja Rzecznika Praw Obywatelskich

Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO) A. Bodnar, w następstwie uchwalenia przez wskazane samorzady uchwał o przeciwdziałaniu „ideologii LGBT”, skierował w grudniu 2019 roku do pięciu wojewódzkich sądów administracyjnych (dalej: WSA) skargi na uchwały wybrane z różnych województw. Skargi dotyczyły uchwał następujących gmin: Istebna (województwo śląskie), Lipinki (województwo małopolskie), Klwów (województwo mazowieckie), Serniki (województwo lubelskie), Niebylec (województwo podkarpackie).

RPO w każdym przypadku zaznaczył, że skargę wnosi po tym, jak wojewodowie nie podjęli rozstrzygnięcia o nieważności uchwał z powodu ich niezgodności z prawem w trybie przewidzianym w art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (dalej: u.s.g.)¹⁰. Zwrócił uwagę na mocno ekspresywny język, zawierający sformułowania takie jak „wojna ideologiczna”, „rewolucja kulturowa”, „ideologia LGBT” i „homopropaganda”, oraz podniósł, że zgodnie z postanowieniem Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 13 listopada 2019 roku¹¹:

skrót LGBT określa tożsamość seksualną osób. W żaden sposób nie odnosi się do jakiegokolwiek ruchu społecznego, nie mówiąc już o jakichkolwiek konkretnych organizacjach. Odwoływanie się do „ideologii” LGBT jest próbą odwrócenia uwagi od dyskryminacyjnych działań [...] wymierzonych w grupę społeczną osób o określonej orientacji seksualnej i tożsamości płciowej¹².

Wskazał następnie, że osoby LGBT stanowią liczną grupę społeczną, której liczebność jest niemożliwa do określenia ze względu na trudność badań staty-

¹⁰ Dz.U. z 2021 r. poz. 1372.

¹¹ Postanowienie SA w Warszawie z 13 listopada 2019 r., V ACz 831/19.

¹² Skarga Rzecznika Praw Obywatelskich na uchwałę nr VI/51/2019 Rady Gminy Klwów z dnia 17 czerwca 2019 roku w sprawie podjęcia deklaracji „Gmina Klwów wolna od ideologii LGBT”, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Skarga%20RPO%20na%20uchwałę%20Rady%20Gminy%20Klwów%20%28WSA%20Warszawa%29%209.12.2019.pdf> (dostęp: 6.02.2022); skarga Rzecznika Praw Obywatelskich na uchwałę nr V/52/2019 Rady Gminy Lipinki z dnia 12 kwietnia 2019 r. w sprawie podjęcia deklaracji „Gmina Lipinki wolna od ideologii LGBT”, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/%2FSkarga%20RPO%20na%20uchwałę%20Rady%20Gminy%20Lipinki%20%28WSA%20Kraków%29%209.12.2019.pdf> (dostęp: 6.02.2022); skarga Rzecznika Praw Obywatelskich na uchwałę nr IX/53/2019 Rady Gminy Serniki z dnia 21 czerwca 2019 roku w sprawie podjęcia deklaracji „Gmina Serniki wolna od ideologii LGBT”, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/%2FSkarga%20RPO%20na%20uchwałę%20Rady%20Gminy%20Serniki%20%28WSA%20Lublin%29%209.12.2019.pdf> (dostęp: 6.02.2022); skarga Rzecznika Praw Obywatelskich na uchwałę nr XI/93/2019 Rady Gminy Niebylec z dnia 25 września 2019 roku w sprawie powstrzymania ideologii „LGBT”, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Skarga%20RPO%20na%20uchwałę%20Rady%20Gminy%20Niebylec%20%28WSA%20Rzeszów%29%209.12.2019.pdf> (dostęp: 6.02.2022); skarga Rzecznika Praw Obywatelskich na uchwałę nr X/78/2019 Rady Gminy Istebna z dnia 2 września 2019 roku w sprawie „podjęcia deklaracji w sprawie powstrzymania ideologii LGBT przez wspólnotę samorządową”, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Skarga%20RPO%20na%20uchwałę%20Rady%20Gminy%20Istebna%20%28WSA%20Gliwice%29%209.12.2019.pdf> (dostęp: 6.02.2022).

stycznych dotyczących sfery psychoseksualnej, ale bez względu na to ta grupa społeczna objęta jest w świetle prawa szczególną ochroną ze względu na orientację seksualną oraz tożsamość płciową. W świetle powyższego RPO zarzucił uchwałom liczne naruszenia obowiązującego prawa.

W ocenie Rzecznika uchwały te są sprzeczne z konstytucyjną zasadą legalizmu. Zgodnie z nią organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, stanowią władczą dyspozycję dla organów wykonawczych gmin i innych organów podległych, do której formułowania rady gmin nie miały prawa. Dyskryminują osoby nieheteronormatywne i transpłciowe, wykluczając je ze wspólnoty samorządowej. Ograniczają prawa i wolności mieszkańców gminy — ich prawo do życia prywatnego i rodzinnego, wolność wypowiedzi, prawo do nauki, prawo do nauczania oraz prawo do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami — w sposób bezprawny, gdyż ograniczenia tych praw i wolności mogą nastąpić tylko w ustawie.

Wszystkie uchwały tego typu są w ocenie Rzecznika niezgodne z powszechnie obowiązującym prawem, ale — jak wskazywał — nie ma on możliwości zaskarżenia ich wszystkich. Skargi zostały skierowane przeciwko wybranym uchwałom rad gmin (z obszaru właściwości różnych sądów administracyjnych). Poza kryterium terytorialnym przy zaskarżaniu poszczególnych uchwał uwzględniono także kwestie proceduralne oraz poziom ingerencji w prawa i wolności człowieka.

Po zaskarżeniu uchwał rad gmin RPO postanowił uzupełnić skargi o zarzuty naruszenia prawa europejskiego. Zostały one wniesione w nowych skargach skierowanych przeciwko uchwałom: Rady Miejskiej w Osieku (do WSA w Kielcach), Rady Powiatu Ryckiego (do WSA w Lublinie), Rady Powiatu Tarnowskiego (do WSA w Krakowie), Sejmiku Województwa Lubelskiego (do WSA w Lublinie).

RPO zarzucił uchwałom naruszenie art. 21 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej poprzez ograniczenie swobody przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich. Polega to na nieuzasadnionym zniechęceniu obywateli UE — którzy identyfikują się jako osoby LGBT lub wyznają światopogląd inny niż ten narzucony przez uchwałę — do przebywania na terenach, gdzie obowiązują uchwały.

Ponadto Rzecznik uznał, że uchwały są sprzeczne z art. 7, art. 11 ust. 1, art. 21 ust. 1 i art. 45 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Naruszają one bowiem prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, wolności wypowiedzi, swobody przemieszczania się, a także zakaz dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową.

Z art. 7 Konstytucji RP¹³ w związku z art. 18 ust. 1 i art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. RPO wywiódł, że w uchwałach doszło do wykroczenia poza zakres działania

¹³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

gminy i zakres właściwości rady gminy oraz że jako takie stanowią one władczą ingerencję w zakres kompetencji innych organów publicznych, w tym organów wykonawczych samorządu terytorialnego i organów administracji rządowej.

RPO dopatrzył się również naruszenia art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w związku z art. 1 u.s.g. przez dyskryminację ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową polegającą na wykluczeniu ze wspólnoty samorządowej jej mieszkańców identyfikujących się jako osoby LGBT, a także naruszenia 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. 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 wolności¹⁴ przez bezprawną ingerencję w wolności i prawa osób nieheteronormatywnych i transpłciowych polegającą na naruszeniu ich godności, ograniczeniu prawa do życia prywatnego w zgodzie ze swoją orientacją seksualną i tożsamością oraz ekspresji tych cech, a więc dyskryminację ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową. Według RPO naruszone zostały również art. 47, art. 48, art. 54 ust. 1, art. 70 ust. 1 i art. 73 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w ten sposób, że doszło do ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności aktem rangi podustawowej, podczas gdy tego typu ograniczenie może nastąpić wyłącznie w drodze ustawy. W tym bezprawnie ograniczono prawa i wolności mieszkańców danej gminy do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem, do nauki i do nauczania poprzez władczą ingerencję w działalność placówek oświatowych, narzucenie im wartości zgodnych wyłącznie z jednym światopoglądem oraz dążenie do wykluczenia z programu nauczania treści dotyczących edukacji seksualnej i antydyskryminacyjnej (naruszenie art. 48, art. 70 ust. 1 i art. 73 Konstytucji RP).

Na wypadek, gdyby sąd, do którego kierowano skargę, nabral wątpliwości co do interpretacji prawa Unii Europejskiej, RPO wnosil o skierowanie pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej o następującej treści:

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

Warto zwrócić uwagę, że w obliczu niezwyklego rozpowszechniania omawianych deklaracji RPO dokonał strategicznej selekcji spraw według położenia jednostek samorządowych je uchwalających w różnych województwach.

¹⁴ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 roku, Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284.

Odrzucenie skarg z przyczyn formalnych

We wszystkich sprawach pierwszym krokiem sądu było zbadanie dopuszczalności skargi, co budziło wątpliwości niektórych sądów. W przypadku uznania sprawy za podlegającą kognicji sądownictwa administracyjnego, co nastąpiło w przypadku skargi na uchwały Rady Gminy Istebna, Rady Gminy Klwów, Rady Gminy Serniki i Rady Miejskiej w Osieku — rozpatrzenie merytoryczne.

W orzecznictwie sądów administracyjnych dostrzec można rozbieżność stanowisk co do tak zwanych uchwał „anty-LGBT”, które podejmowane są przez organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego. Rozbieżność ta wynika przede wszystkim z dwójakiego podejścia do kwestii możliwości kontroli sądowoadministracyjnej tych uchwał (które przez uchwałodawcę nazywane są różnie: „apele”, „deklaracje”, „rezolucje”, „stanowiska” itp.). Dominującym przez pewien czas poglądem był ten niedopuszczający kontroli sądowoadministracyjnej tego typu uchwał, co przemawiało za odrzucaniem skarg przez sądy administracyjne na podstawie art. 58 § 1 pkt 1 i pkt 5a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁵ (dalej: p.p.s.a.). Uzasadniano to faktem: niepodjęciem w uchwałach „spraw z zakresu administracji publicznej”, braku sprecyzowanego adresata, niestanowienia podstawy nałożenia obowiązków czy przyznania bądź stwierdzenia uprawnień¹⁶. Ten pogląd legł u podstaw pięciu postanowień wojewódzkich sądów administracyjnych, wydanych w odpowiedzi na skargi RPO.

Na fakt niepodjęciem w uchwałach „spraw z zakresu administracji publicznej” powołał się między innymi WSA w Krakowie postanowieniem z dnia 23 czerwca 2020 roku¹⁷. Uznał on, że przyjęcie rezolucji w sprawie powstrzymania ideologii „LGBT” przez wspólnotę samorządową nie należy do kategorii spraw, o których mowa w art. 18 u.s.g. Identyczne stanowisko przyjął WSA w Krakowie w postanowieniu z 24 czerwca 2020 roku¹⁸. Podobnie WSA w Rzeszowie w postanowieniu z 8 września 2020 roku¹⁹ stwierdził, że „celem uchwał problemowych, podejmowanych najczęściej na podstawie art. 18 ust. 1 u.s.g., jest zakomunikowanie stanowiska organu kolegialnego w sprawach związanych z bieżącą działalnością, jak i ogólnospołecznych i stanowiących przedmiot szerszego

¹⁵ Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.

¹⁶ M. Hadel, *Dopuszczalność kontroli sądowoadministracyjnej i legalność tzw. uchwał „anty-LGBT”, podejmowanych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego*, LEX 2021.

¹⁷ Sygnatura akt III SA/Kr 105/20 — skarga RPO na uchwałę Rady Gminy Lipinki nr W52/2019 z dnia 12 kwietnia 2019 roku w sprawie podjęcia deklaracji „Gmina Lipinki wolna od ideologii »LGBT«”.

¹⁸ Sygnatura akt III SA/Kr 360/20 — skarga RPO na uchwałę Rady Powiatu Tarnowskiego z dnia 30 kwietnia 2019 roku w sprawie przyjęcia Rezolucji w sprawie powstrzymania ideologii „LGBT” przez wspólnotę samorządową.

¹⁹ Sygnatura akt II SA/Rz 27/20 — skarga RPO na uchwałę Rady Gminy Niebylec z dnia 25 września 2019 roku w przedmiocie powstrzymania ideologii LGBT.

dyskursu publicznego”, jednak sam fakt powołania się na art. 18 ust. 1 u.s.g. nie powoduje, że można uznać, że uchwała została podjęta w sprawie z zakresu administracji publicznej.

Szerzej na temat kwestii, czy dany akt jednostki samorządu terytorialnego może zostać uznany za podjęty w sprawie z zakresu administracji publicznej, wypowiedział się WSA w Lublinie postanowieniem z dnia 17 lutego 2021²⁰. WSA uznał, że aby konkretny akt organu jednostki samorządu terytorialnego mógł zostać uznany za podjęty w sprawie z zakresu administracji publicznej, powinien charakteryzować się pewnymi określonymi cechami: mieć na celu realizację zadań publicznych przypisanych organom jednostek samorządu terytorialnego w drodze ustawy, nakładać obowiązek, stwierdzać uprawnienie lub obowiązek bądź tworzyć lub znosić istniejący stosunek prawny, mieć charakter indywidualny bądź generalny, nie być aktem prawa miejscowego. W ocenie WSA w Lublinie zaskarżona uchwała nie odznacza się żadną z wymienionych wyżej cech, z wyjątkiem tej, że nie jest aktem prawa miejscowego, w konsekwencji więc nie można uznać, że została podjęta w sprawie z zakresu administracji publicznej. Do powyższego postanowienia zostało zgłoszone zdanie odrębne. Sędzia WSA w Lublinie M. Kazubińska-Kręcisz nie podzieliła stanowiska większości składu orzekającego, że przedmiotowa uchwała nie należy do drogi sądowej sądu administracyjnego. Sędzia stwierdziła, że

uchwała posługuje się szeregiem pojęć (głównie tzw. nowomowy) o charakterze pejoratywnym [...]. W ten sposób obrazuje stosunek radnych do określonego zjawiska społecznego oraz do osób homoseksualnych. Przez to też właśnie zaskarżony akt ma zarówno charakter konkretny, jak i generalny.

Ponadto M. Kazubińska-Kręcisz podkreśliła, że

rzeczą organu samorządowego jest przede wszystkim łączenie członków wspólnoty tak, by nikt, kto jest jej częścią, nie czuł się w niej wyobcowanym i niechcianym. Uchwały tego rodzaju (a są one z reguły oparte na tym samym wzorcu) takim założeniem zasadniczo przeczą. Są wymierzone w społeczność LGBT i jej aktywistów, których działanie wywołane zostało przecież w znacznej mierze eskalacją zachowań dyskryminacyjnych w kraju. Pogłębiają mowę nienawiści wobec tych osób, przyczyniają się do innych przestępstw na tle dyskryminacyjnym, a w konsekwencji do pogorszenia indywidualnej sytuacji osób LGBT w regionie, w tym zwłaszcza młodzieży. Są szkodliwe i lokalnie, i ogólnokrajowo, bowiem ich negatywny wydzźwięk wykracza dalece poza granice gminy, powiatu czy województwa.

Drugim najważniejszym argumentem przemawiającym za odrzuceniem skarg było rzekome niestanowienie przez uchwały podstawy nałożenia obowiązków czy przyznania bądź stwierdzenia uprawnień. Na tego rodzaju argumentację powołał się WSA w Rzeszowie postanowieniem z 8 września 2020 roku²¹, w którym

²⁰ Sygnatura akt III SA/Lu 312/20 — skarga RPO na uchwałę stanowisko Rady Powiatu Ryckiego z dnia 30 kwietnia 2019 roku w przedmiocie powstrzymania ideologii gender i „LGBT”.

²¹ Sygnatura akt II SA/Rz 27/20 — skarga RPO na uchwałę Rady Gminy Niebylec z dnia 25 września 2019 roku w przedmiocie powstrzymania ideologii LGBT.

stwierdził, że uchwała „nie stanowi podstawy nałożenia jakichkolwiek obowiązków, przyznania bądź stwierdzenia uprawnień, nie tworzy też i nie znosi istniejących stosunków prawnych”. Niemal w identycznych słowach wypowiedział się WSA w Lublinie postanowieniem z dnia 17 lutego 2021 roku²². Sąd stwierdził, że

stanowisko Rady Powiatu zaprezentowane w uchwale ma charakter deklaracji ideowej niestanowiącej podstawy nałożenia jakichkolwiek obowiązków czy przyznania bądź stwierdzenia uprawnień. Nie tworzy ona i nie znosi istniejących stosunków prawnych i nie zawiera żadnych postanowień, które mogłyby stanowić źródło konkretnych wytycznych programowych dla innych podmiotów i z których można by wywodzić nakaz wiążącego sposobu zachowania lub działania.

Również WSA w Krakowie stwierdził, że

uchwała rady powiatu o treści zawierającej deklarację o charakterze ideowym i światopoglądowym, zgodną z poglądami większości radnych, dopóty nie może być przedmiotem kontroli sądowniczo-administracyjnej, dopóki [...] nie nakłada na obywateli obowiązków, nie nadaje uprawnień czy też w jakikolwiek inny sposób nie kształtuje ich sytuacji prawnej²³.

Merytoryczne rozpatrzenia skarg RPO przez sądy administracyjne

Wskazana linia orzecznicza nie utrzymała się jednak w związku z najnowszym orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA). RPO w sytuacji odrzucenia przez sąd administracyjny jego skargi i uznania, że taki akt nie mieści się w jego kognicji, kierował skargę kasacyjną do NSA. Postanowieniem z dnia 2 lipca 2021 roku²⁴ oraz postanowieniem z dnia 2 lipca 2021 roku²⁵ NSA podkreślił, że akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. obejmują wszelkie akty tych organów z wyłączeniem tych, które podlegają kognicji innych sądów niż sądy administracyjne, w tym zwłaszcza sądów powszechnych. Stwierdził, że

każde uzewnętrznienie woli rady powiatu, jako organu stanowiącego i kontrolnego powiatu, mające formę uchwały, jest przejawem zdecentralizowanego władztwa publicznego i musi mieścić się w kompetencjach powiatu i jego organu stanowiącego, określonych w ustawie²⁶.

Wywiódł, że przeciwne stanowisko prowadziło do sytuacji, w której pewna kategoria spraw zostałaby wyłączona spod jakiegokolwiek kontroli sądowej, a tym samym między innymi naruszyło art. 184 i art. 45 ust. 1 Konstytucji, które gwa-

²² Sygnatura akt III SA/Lu 312/20 — skarga RPO na uchwałę stanowisko Rady Powiatu Ryckiego z dnia 30 kwietnia 2019 roku w przedmiocie powstrzymania ideologii gender i „LGBT”.

²³ Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 24 czerwca 2020 roku, sygnatura akt III SA/Kr 360/20 — skarga RPO na uchwałę Rady Powiatu Tarnowskiego z dnia 30 kwietnia 2019 roku w sprawie przyjęcia Rezolucji w sprawie powstrzymania ideologii „LGBT” przez wspólnotę samorządową.

²⁴ Postanowienie NSA z 2 lipca 2021 roku, sygn. akt III OSK 3353/21.

²⁵ Postanowienie NSA z 2 lipca 2021 roku, sygn. akt III OSK 3682/21.

²⁶ Postanowienie NSA z 2 lipca 2021 roku, sygn. akt III OSK 3682/21.

rantują prawo do sądu²⁷. W związku z tym NSA zobowiązał WSA w Krakowie do przyjęcia skarg RPO na uchwałę Rady Gminy Lipinki oraz uchwałę Rady Powiatu Tarnowskiego do merytorycznego rozpoznania.

W orzecznictwie administracyjnym wskazuje się również, że uchwała może być zakwalifikowana jako władcza, nawet jeśli nie jest aktem prawa miejscowego, ale aktem o charakterze wewnętrznym obowiązującym w stosunku do innych organów i jednostek organizacyjnych podległych organowi wydającemu akt; nawet jeśli nie ustanawia praw i obowiązków podmiotów prywatnych, lecz dyspozycje działania dla innych podmiotów w ramach aparatu administracji publicznej. Dyspozycje te nie muszą być wyrażone w sposób skonkretyzowany, ale mogą przyjmować formę ogólnych wskazań. Charakter zobowiązujący może wynikać z ogólnego wyrażenia pewnych spraw w treści aktu, które to sprawy będą rozstrzygnięte w przyszłości przez jednostki gminy²⁸.

Orzecznictwo administracyjne wskazuje również, że art. 18 ust. 1 u.s.g. zasadniczo nie stanowi samodzielnej podstawy do wydawania aktów o charakterze władczym, ponieważ muszą one znaleźć umocowanie w przepisach materialnego prawa administracyjnego²⁹. Zaś art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. upoważnia radę gminy do wydawania aktów kierunkowych, w których określone zostaną cele i zadania organu wykonawczego — wójta. Ustanowienie kierunków działalności wójta odbywa się poprzez wytyczenie zadań i celów, do których realizacji ma zmierzać, ale nie — w jaki sposób i w jakiej formie mają zostać one podjęte. Wszystkie sprawy dopuszczone do rozpatrzenia materialnego zakończone zostały stwierdzeniem nieważności skarżonej uchwały.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 lipca 2020 roku³⁰

WSA w Gliwicach rozpatrzył skargę na uchwałę Rady Gminy Istebna zgodnie z żądaniami RPO, który dostrzegł w niej akt organu samorządu terytorialnego podjęty w sprawach z zakresu administracji publicznej. Sąd uznał, że jest to akt z zakresu administracji publicznej na podstawie kilku przesłanek, z których najważniejszą wydaje się powołanie w podstawie prawnej aktu art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g., co wskazuje wyraźnie na wydanie aktu ustalającego kierunki działania wójta.

Sąd, według terminologii przyjętej w uchwale siedmiu sędziów NSA z 2006 roku³¹, uznał uchwałę za akt o charakterze władczym, a zatem wymagający podstawy prawnej wykraczającej poza wyłącznie art. 18 ust. 1 u.s.g. Stwierdził, że

²⁷ Postanowienie NSA z 2 lipca 2021 roku, sygn. akt III OSK 3353/21.

²⁸ Wyrok NSA z dnia 27 września 2017 roku, sygn. akt I OSK 1066/17 i wyrok NSA z dnia 1 lutego 2017 roku, sygn. akt I OSK 2779/16.

²⁹ Wyrok WSA w Gliwicach z 6 października 2008 roku, sygn. akt IV SA/GI 487/08.

³⁰ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 lipca 2020 roku, sygn. akt III SA/GI 15/20.

³¹ Uchwała 7 sędziów NSA z 29 marca 2006 roku, sygn. akt II GPS 1/06, ONSAiWSA 2006, nr 4, poz. 95.

nie ma podstawy prawnej do przyjęcia, że gmina ma prawo do wpływania na program nauczania w szkołach, na określanie sposobu realizacji zadań edukacyjnych i wychowawczych, w szczególności we współpracy z rodzicami i organizacjami zewnętrznymi.

Nie dostrzegł również podstawy prawnej dla ingerencji gminy w reguły działania przedsiębiorców, dobór pracowników i kontrahentów. Z motywów podjęcia uchwały, a także ogólnej sytuacji w kraju WSA w Gliwicach wywnioskował, że podjęta uchwała wykracza poza zakres „spraw lokalnych”.

Podkreśliwszy, że na tym etapie wystarczająco wiele przesłanek przemawia za unieważnieniem uchwały, w dalszej części uzasadnienia WSA w Gliwicach stwierdził jeszcze, że podniesione przez gminę i innych uczestników postępowania kwestie odniesienia się do pojęcia „ideologii LGBT” jako odróżniającego się od grupy osób nieheteronormatywnych, jest bezzasadne. Istnieniu takiej ideologii zaprzecza fakt, że osoby identyfikujące się z tym skrótem nie mają usystematyzowanego porządku poglądów, idei, pojęć, a tym, co je łączy, jest wyłącznie nieheteronormatywne życie seksualne. Za nieprzystające organowi władzy publicznej uznał tworzenie zbitek myślowych dotyczących „ideologii LGBT” jako niosącej ze sobą „wczesną seksualizację dzieci”, „homopropagandę” lub „atakowanie dzieci i rodziny”. Określił również, że w związku z prawem do prywatności, które obejmuje prawo do bycia pozostawionym samemu sobie, organ władzy publicznej powinien pozostawić w spokoju sferę życia seksualnego obywateli i nie powinien czynić z niej przedmiotu swej działalności uchwałodawczej. Sąd stwierdził nieważność uchwały na mocy art. 147 § 1 p.p.s.a.³²

A. Bodnar, komentując przedmiotowy wyrok, stwierdził, że „wywarł on wpływ na inne sądy administracyjne, które przyjęły podobne podejście”, i pokazał, że „tego typu uchwały lokalnego samorządu można badać i że sądy administracyjne są do tego uprawnione”³³.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 lipca 2020 roku³⁴

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie przychylił się do zakwalifikowania aktu jako władczego, a zatem wymagającego wskazania podstawy prawnej. Uznał, że uchwała powstała z naruszeniem konstytucyjnej zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP. Przywołując wyrok NSA z 17 grudnia 2018 roku³⁵, zauważył, że ani art. 6, ani wskazany przez radę gminy art. 18 ust. 1

³² Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 lipca 2020 roku, sygn. akt III SA/Gl 15/20.

³³ A. Bodnar, *Prawa człowieka — sądowe top ten w 2020 r.*, podcast „Nie tylko o prawach człowieka”, odc. 2, 7 stycznia 2021, <https://podcasts.apple.com/pl/podcast/odcinek-2-prawa-cz%C5%82owieka-s%C4%85dowe-top-ten-w-2020-r/id1547424985?i=1000504612961> (dostęp: 11.06.2022).

³⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 lipca 2020 roku, sygn. akt VIII SA/Wa 42/20.

³⁵ Wyrok NSA z 17 grudnia 2018 roku, sygn. akt II OSK 2685/18.

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

Sąd uznał, że „wbrew deklaracjom zaskarżona uchwała ingeruje w życie prywatne tej grupy mieszkańców, którzy identyfikują się jako osoby LGBT”, oraz że „faktycznie zapowiadane zwalczanie ideologii LGBT prowadzi do dehumanizacji tej grupy społecznej, co bije w ich godność”, co przeczy deklaracjom zawartym w uchwale i narusza art. 47 Konstytucji RP. Podzielił również pogląd skarżącego RPO, że uchwała narusza art. 21 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu UE³⁶ poprzez ograniczenie swobody przemieszczania się, poprzez zniechęcanie obywateli UE, którzy identyfikują się jako osoby LGBT, do przebywania na terenie gminy oraz związanych z nim naruszeń art. 7, art. 11 ust. 1 oraz art. 45 Karty praw podstawowych UE³⁷ przez naruszenie prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, wolności wypowiedzi oraz zakazu dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową. W świetle powyższego WSA stwierdził nieważność uchwały w całości³⁸.

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 6 sierpnia 2020 roku³⁹

Większość uchwał zawierała podobne sformułowania, które pozwalały argumentować, że samorząd nie sięgał po rozwiązanie władcze, a zatem nie można dopuścić skargi na te akty. Wyjątek stanowi uchwała Rady Miejskiej w Osieku z dnia 31 października 2019 roku⁴⁰, która w sposób ewidentny wzorowała się na pozostałych deklaracjach, ale skróciła ją znacząco i przeformułowała tak, że jej adresatem w pierwszym rzędzie stał się Burmistrz Rady Miasta i Gminy Osiek. Przy zachowaniu tych samych wartości zobowiązano go w pkt 4 do wykonania uchwały. Zobowiązanie takie nałożono „dla dobra życia, rodziny i wolności”. zasadniczą różnicą w stosunku do większości pozostałych aktów o takim charakterze jest zatem wskazanie w przedmiotowej uchwale *expressis verbis* kierunku działania dla organu wykonawczego samorządu terytorialnego.

WSA w Lublinie uznał uchwałę za wadliwą prawnie pod wieloma względami. Wskazał, że została podjęta bez podstawy prawnej do wydania aktu o charakterze władczym; wykroczyła poza zakres zadań gminy i właściwość rady gminy; ingeruje w bezprawny sposób w prawa i wolności jednostek; ma charakter dyskryminujący przez wykluczenie ze wspólnoty samorządowej grupy osób określonej jako LGBT, a ściśle — jako „ideologia LGBT”, przez naruszenie godności, prawa

³⁶ Dz.Urz. UE z 2016 r., C 202, s. 1.

³⁷ Dz.Urz. UE z 2016 r., C 202, s. 2.

³⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 lipca 2020 roku, sygn. akt VIII SA/Wa 42/20.

³⁹ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 6 sierpnia 2020 roku, sygn. akt III SA/Lu 7/20.

⁴⁰ Uchwała Rady Miejskiej w Osieku Nr XIII/83/19 z dnia 31 października 2019 roku w sprawie zobowiązania Burmistrza Miasta i Gminy Osiek o przeciwdziałanie szerzeniu ideologii „LGBT” w placówkach szkolno-wychowawczych.

do życia prywatnego i wolności wypowiedzi ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową; ogranicza prawo rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem, prawo do nauki oraz prawo do nauczania. Sąd uznał, że poprzedzenie skrótu „LGBT” określeniem „ideologia”, „żadnej ideologii ani nie tworzy, ani też nie może stygmatyzować tej grupy ludzi, będących takimi samymi obywatelami państwa jak obywatele pozostali” i nie nadaje organowi prawa przeciwko niej występować. W związku z tym uchwała została unieważniona⁴¹.

Wyrok WSA w Kielcach z dnia 11 września 2020 roku⁴²

Przy rozpatrywaniu skargi RPO na uchwałę Rady Miejskiej w Osieku WSA w Kielcach nie miał wątpliwości, że akt ten miał charakter władczy i tworzył wytyczne dla organu wykonawczego oraz kreślił kierunki działań zarówno jego, jak i innych jednostek podległych, przede wszystkim jednostek oświatowych. WSA uznał, że wykroczone poza zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. Sąd stwierdził, że organy samorządowe nie są w zakresie swojej działalności pozbawione wolności wypowiedzi, ale Rada Miejska jako organ władzy publicznej związana jest dalej idącymi ograniczeniami niż jednostki. Sąd uznał dyskryminujący charakter zaskarżonej uchwały ze względu na naruszenia praw osób należących do społeczności LGBT w sposób niezajdujący uzasadnienia. Z tych przyczyn WSA w Kielcach stwierdził nieważność uchwały⁴³.

Wyroki WSA w Krakowie z dnia 10 stycznia 2022 roku

NSA postanowieniami z 2 lipca 2021 roku uchylił wcześniej opisane orzeczenia WSA w Krakowie, a skargi RPO na uchwały Rady Gminy Lipinki oraz Rady Powiatu Tarnowskiego skierował do ponownego rozpoznania⁴⁴.

W wyroku z 10 stycznia 2022 roku w sprawie uchwały Rady Gminy Lipinki nr V/52/2019⁴⁵ WSA w Krakowie orzekł o nieważności zaskarżonej uchwały w całości. Sąd uznał, że nie tylko Rada Gminy wykroczyła poza swoje kompetencje, lecz także uchwała miała charakter dyskryminujący. W uzasadnieniu przywołano omówiony wcześniej wyrok WSA w Kielcach z 11 września 2021 roku⁴⁶. Obszerne omówiono także sprzeczność uchwały z prawem oświatowym. Wyrok ten, jak żaden wcześniej, odniósł się do zawartego w uchwalonej deklaracji sformułowania „latarnik”, oceniając na podstawie informacji o nazwanym tak programie,

⁴¹ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 6 sierpnia 2020 roku, sygn. akt III SA/Lu 7/20.

⁴² Wyrok WSA w Kielcach z dnia 11 września 2020 roku, sygn. akt II SA/Ke 382/20.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ Postanowienie NSA z 2 lipca 2021 roku, sygn. akt III OSK 3682/21 i postanowienie NSA z 2 lipca 2021 roku, sygn. akt III OSK 3353/21.

⁴⁵ Wyrok WSA w Krakowie z 10 stycznia 2022 roku, sygn. akt III SA/Kr 976/21.

⁴⁶ Wyrok WSA w Kielcach z 11 września 2021 roku, sygn. akt II SA/Ke 382/20.

że „nie była to [...] akcja służąca promowaniu zachowań homoseksualnych, ale wspierająca kadre nauczycielską w rozwiązywaniu problemów przemocowych pomiędzy uczniami”.

W wydanym tego samego dnia, 10 stycznia 2022 roku, wyroku w sprawie skargi na uchwałę Rady Powiatu Tarnowskiego nr VIII.67.2019⁴⁷ WSA w Krakowie również stwierdził nieważność tej uchwały w całości. Wyrok ten był bardzo podobny do wydanego przez sąd tego samego dnia (co rozumiały).

Pozaprawne działania skierowane przeciwko „strefom wolnym od LGBT”

Sprawa „stref wolnych od LGBT” poruszyła międzynarodową opinię publiczną. Wiele polskich organizacji społecznych prowadziło działania na najwyższym szczeblu Unii Europejskiej — do Komisji Europejskiej trafiło ponad 400 skarg wysłanych do komisarzy przez osoby mieszkające w Polsce. Zorganizowano też trwającą miesiąc kampanię twitterową *#InfringementNow* (w dosłownym tłumaczeniu „procedura naruszeniowa teraz”), w której wzięły udział osoby z całego świata. Działania polskich aktywistów doprowadziły do skierowania przez Komisję Europejską do polskich samorządów ostrzeżeń, w których sygnalizowana była możliwość zmniejszenia lub odebrania dotacji unijnych. Powodem tego miało być łamanie zasady niedyskryminacji, do której przestrzegania Polska zobowiązała się, gdy wstępowała do Unii Europejskiej. Pomimo ostrzeżeń tylko kilka z ponad setki lokalnych samorządów, które ogłosiły się „strefami wolnymi od LGBT”, postanowiło uchylić rzeczony uchwały. W lutym 2021 roku Komisja Europejska wystosowała do polskiego rządu oficjalne zapytanie, w którym prosiła o złożenie wyjaśnień, czym jest „wolność od ideologii LGBT”, co lokalne władze zrobiły celem przeciwdziałania dyskryminacji i jakie jest dokładne znaczenie uchwał. Komisja nie otrzymała odpowiedzi. W związku z brakiem współpracy z polskiej strony wszczęła procedurę naruszeniową.

W odpowiedzi na polskie deklaracje Unię Europejską ogłoszono strefą wolności dla osób LGBT, co nastąpiło rezolucją Parlamentu Europejskiego 11 marca 2021 roku — w dwa lata po tym, jak pierwszy polski powiat ogłosił się „wolnym od ideologii LGBT”⁴⁸. Parlament Europejski odnotował w rezolucji fakt, że „polski Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł dziewięć skarg przeciwko niektórym województwom, powiatom i gminom, które podjęły uchwały o wolności od »ideologii LGBT«, w wyniku czego do [tamtej — W.K. i J.S.] pory sądy administracyjne uznały cztery uchwały za niekonstytucyjne”. W rezolucji podkreślono, że zamiast

⁴⁷ Wyrok WSA w Krakowie z 10 stycznia 2022 roku, sygn. akt III SA/Kr 975/21.

⁴⁸ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 marca 2021 roku w sprawie ogłoszenia UE strefą wolności osób LGBTIQ, Dz.Urz. UE C 474, s. 15 z dnia 24 listopada 2021 roku, przyjęta 492 głosami za przy 141 głosach przeciw i 46 wstrzymujących się.

dyskryminować osoby LGBT władze na wszystkich szczeblach sprawowania rządów w całej Unii Europejskiej powinny chronić i propagować równość i podstawowe prawa wszystkich, w tym osób LGBT, oraz zapewnić im pełnię praw.

Przedmiotowe uchwały spotkały się również z zainteresowaniem międzynarodowych mediów, które zwróciły uwagę na coraz gorszą sytuację osób LGBT w Polsce (BBC, CNN, Channel 4, DW). Komisarz do spraw Równości Helena Dalli wyraziła zaniepokojenie wysokim stopniem dyskryminacji osób LGBT w Unii Europejskiej, wskazując wprost na przyjmowanie deklaracji o strefach wolnych od tak zwanej „ideologii LGBT”. Zainteresowanie społeczności międzynarodowej sytuacją osób LGBT w Polsce skutkowało między innymi odbyciem się w Berlinie pod Instytutem Polskim w marcu 2020 roku protestu przeciw „strefom wolnym od LGBT”⁴⁹. 21 marca 2020 roku BBC Radio 4 opublikowało film dokumentalny na temat mobilizacji społeczności LGBT przeciw tak zwanym „strefom wolnym od LGBT” w Polsce⁵⁰.

Za przykładem ogłoszenia Unii Europejskiej strefą wolności dla osób LGBT podążyć starała się część polskich samorządów (między innymi miasta Wrocław⁵¹ i Poznań⁵²). Pod groźbą utraty unijnych środków inne samorzady zaczęły wycofywać się z wcześniejszych uchwał. Przykładowo, Sejmik Województwa Małopolskiego postanowił uchylić Deklarację nr 1/19 z dnia 29 kwietnia 2019 roku w sprawie sprzeciwu wobec wprowadzenia ideologii „LGBT” do wspólnot samorządowych⁵³. Podobną strategię przyjął Sejmik Województwa Lubelskiego, który przegłosował zmianę stanowiska z 25 kwietnia 2019 roku „w sprawie wprowadzania ideologii LGBT do wspólnot samorządowych”⁵⁴ na „w sprawie ochrony przed przejawami dyskryminacji określonymi w art. 21 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej”⁵⁵. W zmienionym stanowisku radni wykreślili odniesienia do kwestii LGBT. Usunięto między innymi zapis dotyczący „standardów Światowej Organizacji Zdrowia” oraz „funkcjonariuszy politycznej poprawności

⁴⁹ *W Berlinie odbył się protest przeciwko strefom „wolnym od LGBT”*, <https://queer.pl/news/204134/w-berlinie-odbyl-sie-protest-przeciwko-strefom-wolnym-od-lgbt> (dostęp: 6.02.2022).

⁵⁰ M. Wendling, B. Hunte, S. Allsop, *The fight against Poland's 'LGBT free zones'*, BBC 23 marca 2020 r., <https://www.bbc.co.uk/programmes/w3csyvpc> (dostęp: 6.02.2022).

⁵¹ *Wrocław będzie „strefą przyjazną LGBT”?*, <https://queer.pl/news/204132/wiceprezydent-wroclawia-chce-strefy-przyjaznej-lgbt> (dostęp: 6.02.2022).

⁵² S. Soluk, *Środowisko LGBT+ i Nowoczesna chęć, by Poznań został miastem Wolności i Tolerancji*, <http://radiopoznan.fm/informacje/pozostale/srodowisko-lgbt-i-nowoczesna-chca-by-poznan-zostal-miastem-wolnosci-i-tolerancji> (dostęp: 6.02.2022).

⁵³ <https://bip.malopolska.pl/umwm,a,1594074,deklaracja-nr-119-sejmiku-województwa-malopolskiego-z-dnia-29-kwietnia-2019-r-w-sprawie-sprzeciwu-wo.html> (dostęp: 6.02.2022).

⁵⁴ <https://umwl.bip.lubelskie.pl/index.php?id=57&p1=szczegoly&p2=1382854> (dostęp: 6.02.2022).

⁵⁵ <https://www.lubelskie.pl/file/2021/11/uchwała-ZWL-z-dnia-2-listopada-2021-r.pdf> (dostęp: 6.02.2022).

w szkołach”. Stanowisko zmienił też Sejmik Województwa Świętokrzyskiego⁵⁶, a Sejmik Województwa Podkarpackiego uchwalili stanowisko zatytułowane „Podkarpacie jako region utrwalonej tolerancji”⁵⁷.

Skutkiem uchwał o „strefach wolnych od LGBT” było również zerwanie części partnerstw z polskimi samorządami. Pierwszym tego rodzaju zerwanym partnerstwem było to pomiędzy gminą Tuchów a gminą Saint-Jean-de-Braye. Francuska gmina 14 lutego 2020 roku zerwała partnerstwo z polskim samorządem w odpowiedzi na uchwalenie przez tuchowski samorząd uchwały o strefie wolnej od ideologii LGBT⁵⁸. Doradczynie mera gminy Saint-Jean-de-Braye ds. międzynarodowych stwierdziła, że działania polskich samorządowców są „lekceważeniem praw człowieka”⁵⁹. Redakcja OKO.press 19 lutego 2020 roku postanowiła wysłać 52 listy do europejskich partnerów trzynastu polskich jednostek samorządu terytorialnego, które przyjęły uchwały przeciwko „ideologii LGBT”. Do każdego listu została dołączona odpowiednia uchwała przetłumaczona na język angielski. Przedstawiciele OKO.press stwierdzili: „zainspirowani Saint-Jean-de-Braye, francuską gminą, która zdecydowała się zerwać partnerstwo z bliźniaczym Tuchowem (województwo małopolskie), wzywamy europejskich partnerów polskich samorządów do jednoznacznej reakcji — zerwania współpracy lub jej zawieszenia do czasu wycofania uchwały”. Na liście adresowanych 52 partnerów polskich gmin i województw znalazły się wyłącznie samorzady z krajów Unii Europejskiej: najwięcej ze Słowacji (dziewięć), z Francji i Węgier (po sześć) oraz Belgii, Chorwacji i Niemiec (po pięć) — łącznie z 17 krajów. W odpowiedzi na to wezwanie część zagranicznych samorządów postanowiła zerwać partnerstwa. Dnia 20 lutego 2020 roku francuska gmina Nogent-sur-Oise zawiesiła partnerstwo z gminą Kraśnik⁶⁰,

⁵⁶ <http://bip.sejmik.kielce.pl/download/84631-uchwala-xxxv-486-21/826-oswiadczenia-stanowiska-i-apele-sejmiku-województwa-swietokrzyskiego-vi-kadencji-lata-2018-2023/9766-uchwala-nr-xxxv-486-21-sejmiku-województwa-swietokrzyskiego-z-dnia-22-wrzesnia-2021-r-przyjmu-jaca-stanowisko-w-sprawie-poszanowania-wielowiekowej-tradycji-i-kultury-rzeczypospolitej-polskiej-oraz-rownoupewnienia-i-sprawiedliwego-tractowania.html> (dostęp: 6.02.2022).

⁵⁷ https://bip.podkarpackie.pl/attachments/article/5674/Uchwala%20Nr%20315_6280_21.pdf (dostęp: 6.02.2022).

⁵⁸ *Francuska gmina zrywa kontakty z Tuchowem za „strefę wolną od LGBT”*, <https://wiadomosci.dziennik.pl/wydarzenia/artykuly/6442581.strefa-wolna-od-lgbt-tuchow-francja-kontakty.html> (dostęp: 6.02.2022).

⁵⁹ Y. Hajzler, *Homophobie: Saint-Jean-de-Braye rompt ses relations avec la ville jumelle polonaise de Tuchów*, <https://france3-regions.francetvinfo.fr/centre-val-de-loire/loiret/homophobie-saint-jean-braye-rompt-ses-relations-ville-jumelle-polonaise-tuchow-1788415.html> (dostęp: 6.02.2022).

⁶⁰ *Nogent-sur-Oise suspend à son tour son jumelage avec une ville polonaise „sans idéologie LGBT”*, https://www.huffingtonpost.fr/entry/zones-sans-lgbt-en-pologne-nogent-sur-oise-suspend-son-jumelage_fr_5e4e970ec5b6cf3dcfbfb8dd (dostęp: 6.02.2022); A. Ambroziak, *Strefy wolne od LGBT? Kraśnik traci współpracę i żaluje*, <https://oko.press/strefy-wolne-od-lgbt-krasnik-traci-wspolprace-i-zaluje-pulawy-to-my-jestesmy-dyskryminowani/?fbclid=IwAR2uKuhXYRzAVIF7SFYAWNLiDfhSBlrsXzMjKqXrFQEvN6-s0o861Gjw8g> (dostęp: 6.02.2022).

z kolei 28 lutego 2020 roku o zawieszeniu współpracy z Puławami poinformował mer Douai⁶¹, 5 marca zaś roku rada powiatowa Fermoy ogłosiła zamiar zerwania współpracy z Nową Dębą⁶². Burmistrz Schwerte poinformował o zawieszeniu partnerstwa z miastem Nowy Sącz⁶³ dnia 17 maja 2020 roku. Na tego typu kroki zdecydowały się też inne samorzady partnerskie, między innymi Weimar⁶⁴ czy Nieuwegein⁶⁵.

Jednym z bardziej dotkliwych skutków uchwalenia dyskryminujących uchwał przez polskie samorzady była utrata, a przynajmniej potencjalna możliwość utraty różnego rodzaju środków wypłacanych z Unii Europejskiej czy Funduszy Norweskich. Jedynie, przykładowo, w lipcu 2020 roku Unia Europejska odrzuciła z powodu „stref wolnych od LGBT” sześć wniosków o wsparcie z unijnego programu „Partnerstwo miast”. W ramach programu możliwe było uzyskanie dofinansowania w wysokości do 25 tys. euro na projekty, które miały mobilizować obywateli na poziomie lokalnym do prowadzenia debat dotyczących konkretnych kwestii z europejskiej agendy politycznej. Komisarz ds. Równości Helena Dalli tłumaczyła, że w programie nie uwzględniono miast, które dyskryminują osoby o odmiennej tożsamości seksualnej⁶⁶.

Wśród niewątpliwych skutków podjętej strategicznej litygacji znalazły się również takie jak zniechęcenie części samorządów do kolejnych działań o charakterze anty-LGBT, zatrzymanie stosowania deklaracji stref wolnych od LGBT, zwrócenie uwagi na problem nietolerancji w Polsce czy zapobieganie postrzeganiu osób LGBT jako „nielegalnych”, niepożądanych, stanowiących nieistotny margines społeczeństwa.

⁶¹ M. Pankowska, *Francuskie Douai zawiesza współpracę z Puławami za strefę anty LGBT*, <https://oko.press/francuskie-douai-zawiesza-wspolprace-z-pulawami-za-strefe-anty-lgbt-mer-przemoc-zaczyna-sie-od-slow/> (dostęp: 6.02.2022).

⁶² C.Ó Fátharta, *Fermoy to terminate twinning arrangement with 'LGBT-Free Zone' town in Poland*, <https://www.irishexaminer.com/news/arid-30985991.html> (dostęp: 6.02.2022); P. Keleher, *Yet another town is terminating its twinning arrangement with an 'LGBT-free zone' in Poland*, <https://www.pinknews.co.uk/2020/03/05/fermoy-cork-twinning-arrangement-nowa-deba-land-lgbt-free-zone-discrimination-noel-mccarthy/> (dostęp: 6.02.2022).

⁶³ A. Pitoń, *Niemcy zrywają współpracę z Nowym Sączem. Powód: akceptacja dla projektu Ordo Iuris*, <https://krakow.wyborcza.pl/krakow/7,44425,25960006,niemcy-zrywaja-wspolprace-z-nowym-saczem-powod-strefa-wolna.html?disableRedirects=true> (dostęp: 6.02.2022).

⁶⁴ *Partnerstwo Zamościa i Weimaru zagrożone przez homofobiczną uchwałę?*, <https://queer.pl/news/204005/partnerstwo-zamoscia-i-weimaru-zagrozone-przez-homofobiczna-uchwale> (dostęp: 6.02.2022).

⁶⁵ *Holenderskie miasto zrywa współpracę z Puławami. Chodzi o „strefy wolne od LGBT”*, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2020-07-15/holenderskie-miasto-zrywa-wspolprace-z-pulawami-chodzi-o-strefy-wolne-od-lgbt/> (dostęp: 6.02.2022).

⁶⁶ R. Horbaczewski, *Małopolska powołuje pełnomocnika i radę ds. równego traktowania, inne województwa trwają przy uchwałach anty LGBT*, <https://www.prawo.pl/samorzad/uchwaly-anty-lgbt-a-unijne-dotacje,510093.html> (dostęp: 6.02.2022).

Podsumowanie

Analiza pojęcia strategicznej litygacji może wywoływać wątpliwości, czy organy państwowe mogą uczestniczyć aktywnie w tym procesie, czy jedynie jako bierni obserwatorzy. Jednocześnie działania, jakie podejmował w sprawie RPO, a także niewątpliwie przyświecający mu cel poszerzenia sfery wolności pewnej grupy osób, w tym wypadku społeczności LGBT, można określić jako pasujące do wypracowanego w nauce obrazu strategicznej litygacji. Zauważając, że pojęcie strategicznej litygacji jest pojęciem dosyć otwartym na interpretację, oraz przyjmując skłonność do jego szerokiego rozumienia, autorzy uznają, że działania przedsięwzięte przez organ, jakim jest Rzecznik Praw Obywatelskich, można pojmować jako przejaw strategicznej litygacji.

Sukces prowadzonej litygacji zależał od kilku czynników. Niezwykle istotne, zdaniem autorów, było dostosowanie do kwestii formalnych, które doprowadziły do porażki kilku prywatnych spraw przed sądami administracyjnymi. Problem dopuszczalności skargi wiązał się z udowodnieniem naruszonego uchwałą interesu, ponieważ zabrakło skarżących związanych z danymi samorządami. Takiego interesu dowodzić nie musiał jednak RPO z powodu szczególnych uprawnień, pozwalających mu skarżyć akty prawa miejscowego (art. 14 pkt 6 ustawy o RPO⁶⁷). Z kolei na poziomie merytorycznym prowadzonych spraw kluczowe było jednoczesne powołanie się na wyrażone w uchwałach wykroczenie organów samorządowych poza swoje kompetencje, jak i wskazanie dyskryminującego charakteru tych aktów.

Opisywany proces doprowadził do pożądaných skutków w postaci stwierdzenia nieważności wielu uchwał o charakterze dyskryminującym, a w innych przypadkach nierzadko do rezygnacji samego podmiotu z podjętej deklaracji pod presją sankcji w postaci zagrożenia wstrzymaniem wypłaty środków finansowych. Rozgłos medialny, osiągnięty za pomocą działań RPO i prasy oraz licznych organizacji pozarządowych, zarówno w kraju, jak i w Europie, sprawił, że w wielu miejscach podjęto uchwały o charakterze afirmacyjnym w kwestii ochrony praw mniejszości, a świadomość niuansów związanych z koegzystencją w tolerancyjnym społeczeństwie się podniosła. Wstępny sukces przeprowadzonej strategicznej litygacji w kontekście uchwał anty-LGBT można upatrywać w prawnoczułowym temacie podjętych postępowań. Sądy, związane przede wszystkim Konstytucją, a także międzynarodowymi aktami odwołującymi się do praw człowieka, nie godzą się na ich łamanie, ewentualne zaś negatywne rozstrzygnięcia w prowadzonej sprawie wiążą się jedynie z odwołaniem do kwestii formalnych. Populistyczna argumentacja odwołująca się do nieostrych pojęć, nieznajdująca oparcia we współczesnej wiedzy naukowej oraz podważająca wartość pluralizmu, nie jest akceptowana przez judykaturę. Fala popularności

⁶⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 627; zm.: Dz.U. z 2021 r. poz. 696.

deklaracji „stref wolnych od LGBT”, czego źródeł upatrywać można w demagogicznych działaniach populistów, została zahamowana, a jej skutki — w dużej mierze ograniczone.

Bibliografia

- Bała P., Wielomski A., *Prawa człowieka i ich krytyka. Przyczynek do studiów o ideologii czasów ponowoczesnych*, Warszawa 2008.
- Bodnar A., *Litygacja strategiczna — pojęcie, zastosowanie, praktyka*, [w:] *Sprawny sąd. Zbiór dobrych praktyk*, cz. 2, red. Ł. Bojarski, Warszawa 2008.
- Czarnota A., *Populistyczny konstytucjonalizm czy nowy konstytucjonalizm?*, „Krytyka Prawa” 11, 2019, nr 1.
- Hadel M., *Dopuszczalność kontroli sądownoadministracyjnej i legalność tzw. uchwał „anty-LGBT”, podejmowanych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego*, LEX 2021.
- Kocemba K., Stambulski M., *Populizm a polityka praw człowieka*, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne” 31, 2020.
- Okafor O.Ch., *Legitimizing Human Rights NGOs: Lessons from Nigeria*, Trenton 2006.
- Ploska-Pecio M., Rybczyńska J.A., *Działania prawne w interesie publicznym (litygacja strategiczna) jako forma działania organizacji ochrony praw człowieka*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K. Politologia” 12, 2005.
- Schuck P.H., *Meditations of a Militant Moderate: Cool Views on Hot Topics*, Maryland 2005.
- Sygnatura akt III SA/Kr 105/20 — skarga RPO na uchwałę Rady Gminy Lipinki nr W52/2019 z dnia 12 kwietnia 2019 roku w sprawie podjęcia deklaracji „Gmina Lipinki wolna od ideologii »LGBT«”.
- Sygnatura akt III SA/Kr 360/20 — skarga RPO na uchwałę Rady Powiatu Tarnowskiego z dnia 30 kwietnia 2019 roku w sprawie przyjęcia Rezolucji w sprawie powstrzymania ideologii „LGBT” przez wspólnotę samorządową.
- Sygnatura akt III SA/Lu 312/20 — skarga RPO na uchwałę stanowisko Rady Powiatu Ryckiego z dnia 30 kwietnia 2019 roku w przedmiocie powstrzymania ideologii gender i „LGBT”.
- Sygnatura akt III SA/Lu 312/20 — skarga RPO na uchwałę stanowisko Rady Powiatu Ryckiego z dnia 30 kwietnia 2019 roku w przedmiocie powstrzymania ideologii gender i „LGBT”.
- Sygnatura akt II SA/Rz 27/20 — skarga RPO na uchwałę Rady Gminy Niebylec z dnia 25 września 2019 roku w przedmiocie powstrzymania ideologii LGBT.
- Sygnatura akt II SA/Rz 27/20 — skarga RPO na uchwałę Rady Gminy Niebylec z dnia 25 września 2019 roku w przedmiocie powstrzymania ideologii LGBT.

Netografia

- Allsop S., Hunte B., Wendling M., *The fight against Poland's 'LGBT free zones'*, BBC 23.03.2020, <https://www.bbc.co.uk/programmes/w3csyvpc>.
- Ambroziak A., *Strefy wolne od LGBT? Kraśnik traci współpracę i żaluje*, <https://oko.press/strefy-wolne-od-lgbt-krasnik-traci-wspolprace-i-zaluje-pulawy-to-my-jestesmy-dyskryminowani/?fbclid=IwAR2uKuhXYRzAVIF7SFYAWNLiDfhSBlrSxzMjKqXrFQEvN6-s0o861Gjw8g>.
- Bodnar A., *Prawa człowieka — sądowe top ten w 2020 r.*, „Nie tylko o prawach człowieka” (podcast), odc. 2, 7.01.2021, <https://podcasts.apple.com/pl/podcast/odcinek-2-prawa-cz%C5%82owieka-s%C4%85dowe-top-ten-w-2020-r/id1547424985?i=1000504612961>.
- Fátharta C.Ó., *Fermoy to terminate twinning arrangement with 'LGBT-Free Zone' town in Poland*, <https://www.irishexaminer.com/news/arid-30985991.html>.

- Francuska gmina zrywa kontakty z Tuchowem za „strefę wolną od LGBT”*, <https://wiadomosci.dziennik.pl/wydarzenia/artykuly/6442581,strefa-wolna-od-lgbt-tuchow-francja-kontakty.html>.
- Hajzler Y., *Homophobia: Saint-Jean-de-Braye rompt ses relations avec la ville jumelle polonaise de Tuchów*, <https://france3-regions.francetvinfo.fr/centre-val-de-loire/loiret/homophobia-saint-jean-braye-rompt-ses-relations-ville-jumelle-polonaise-tuchow-1788415.html>.
- Holenderskie miasto zrywa współpracę z Puławami. Chodzi o „strefy wolne od LGBT”*, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2020-07-15/holenderskie-miasto-zrywa-wspolprace-z-pulawa-mi-chodzi-o-strefy-wolne-od-lgbt/>.
- Horbaczewski R., *Małopolska powołuje pełnomocnika i radę ds. równego traktowania, inne województwa trwają przy uchwałach anty LGBT*, <https://www.prawo.pl/samorzad/uchwaly-anty-lgbt-a-unijne-dotacje,510093.html>.
- Keleher P., *Yet another town is terminating its twinning arrangement with an ‘LGBT-free zone’ in Poland*, <https://www.pinknews.co.uk/2020/03/05/fermoys-cork-twinning-arrangement-nowa-deba-poland-lgbt-free-zone-discrimination-noel-mccarthy/>.
- Nogent-sur-Oise suspend à son tour son jumelage avec une ville polonaise „sans idéologie LGBT”*, https://www.huffingtonpost.fr/entry/zones-sans-lgbt-en-pologne-nogent-sur-oise-suspend-son-jumelage_fr_5e4e970ec5b6cf3dcfbfb8dd.
- Pankowska M., *Francuskie Douai zawiesza współpracę z Puławami za strefę anty LGBT*, <https://oko.press/francuskie-douai-zawiesza-wspolprace-z-pulawami-za-strefe-anty-lgbt-mer-prze-moc-zaczyna-sie-od-slow/>.
- Partnerstwo Zamościa i Weimaru zagrożone przez homofobiczną uchwałę?*, <https://queer.pl/news/204005/partnerstwo-zamoscia-i-weimaru-zagrozone-przez-homofobiczna-uchwale>.
- Pitoń A., *Niemcy zrywają współpracę z Nowym Sączem. Powód: akceptacja dla projektu Ordo Iuris*, <https://krakow.wyborcza.pl/krakow/7,44425,25960006,niemcy-zrywaja-wspolprace-z-nowym-saczem-powod-strefa-wolna.html?disableRedirects=true>.
- Skarga Rzecznika Praw Obywatelskich na uchwałę nr V/52/2019 Rady Gminy Lipinki z dnia 12 kwietnia 2019 r. w sprawie podjęcia deklaracji „Gmina Lipinki wolna od ideologii LGBT”, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/%2FSkarga%20RPO%20na%20uchwale%20Rady%20Gminy%20Lipinki%20%28WSA%20Kraków%29%209.12.2019.pdf>.
- Skarga Rzecznika Praw Obywatelskich na uchwałę nr IX/53/2019 Rady Gminy Serniki z dnia 21 czerwca 2019 roku w sprawie podjęcia deklaracji „Gmina Serniki wolna od ideologii LGBT”, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/%2FSkarga%20RPO%20na%20uchwale%20Rady%20Gminy%20Serniki%20%28WSA%20Lublin%29%209.12.2019.pdf>.
- Skarga Rzecznika Praw Obywatelskich na uchwałę nr VI/51/2019 Rady Gminy Klwów z dnia 17 czerwca 2019 roku w sprawie podjęcia deklaracji „Gmina Klwów wolna od ideologii LGBT”, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Skarga%20RPO%20na%20uchwale%20Rady%20Gminy%20Klwów%20%28WSA%20Warszawa%29%209.12.2019.pdf>.
- Skarga Rzecznika Praw Obywatelskich na uchwałę nr X/78/2019 Rady Gminy Istebna z dnia 2 września 2019 roku w sprawie „podjęcia deklaracji w sprawie powstrzymania ideologii LGBT przez wspólnotę samorządową”, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Skarga%20RPO%20na%20uchwale%20Rady%20Gminy%20Istebna%20%28WSA%20Gliwice%29%209.12.2019.pdf>.
- Skarga Rzecznika Praw Obywatelskich na uchwałę nr XI/93/2019 Rady Gminy Niebylec z dnia 25 września 2019 roku w sprawie powstrzymania ideologii „LGBT”, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Skarga%20RPO%20na%20uchwale%20Rady%20Gminy%20Niebylec%20%28WSA%20Rzeszów%29%209.12.2019.pdf>.
- Soluk S., *Środowisko LGBT+ i Nowoczesna chcą, by Poznań został miastem Wolności i Tolerancji*, <http://radiopoznan.fm/informacje/pozostale/srodowisko-lgbt-i-nowoczesna-chca-by-poznan-zostal-miastem-wolnosci-i-tolerancji>.

W Berlinie odbył się protest przeciwko strefom „wolnym od LGBT”, <https://queer.pl/news/204134/w-berlinie-odbyl-sie-protest-przeciwko-strefom-wolnym-od-lgbt>.
Wrocław będzie „strefą przyjazną LGBT”?, <https://queer.pl/news/204132/wiceprezydent-wroclawia-chce-strefy-przyjaznej-lgbt>.

Orzecznictwo

Uchwała siedmiu sędziów NSA z 29 marca 2006 roku, sygn. akt II GPS 1/06, ONSAiWSA 2006, nr 4, poz. 95.
 Wyrok NSA z dnia 27 września 2017 roku, sygn. akt I OSK 1066/17 i wyrok NSA z dnia 1 lutego 2017 roku, sygn. akt I OSK 2779/16.
 Wyrok NSA z 17 grudnia 2018 roku, sygn. akt II OSK 2685/18.
 Postanowienie NSA z 2 lipca 2021 roku, sygn. akt III OSK 3353/21.
 Postanowienie NSA z 2 lipca 2021 roku, sygn. akt III OSK 3682/21.
 Postanowienie SA w Warszawie z 13 listopada 2019 roku, sygn. akt V ACz 831/19.
 Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 24 czerwca 2020 roku, sygn. akt III SA/Kr 360/20 — skarga RPO na uchwałę Rady Powiatu Tarnowskiego z dnia 30 kwietnia 2019 roku w sprawie przyjęcia Rezolucji w sprawie powstrzymania ideologii „LGBT” przez wspólnotę samorządową.
 Wyrok WSA w Gliwicach z 6 października 2008 roku, sygn. akt IV SA/GI 487/08.
 Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 lipca 2020 roku, sygn. akt III SA/GI 15/20.
 Wyrok WSA w Kielcach z 11 września 2021 roku, sygn. akt II SA/Ke 382/20.
 Wyrok WSA w Krakowie z 10 stycznia 2022 roku, sygn. akt III SA/Kr 975/21.
 Wyrok WSA w Krakowie z 10 stycznia 2022 roku, sygn. akt III SA/Kr 976/21.
 Wyrok WSA w Lublinie z dnia 6 sierpnia 2020 roku, sygn. akt III SA/Lu 7/20.
 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 lipca 2020 roku, sygn. akt VIII SA/Wa 42/20.

Akty prawne

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE z 2016 r., C 202.
 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.
 Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 roku, Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284.
 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 marca 2021 roku w sprawie ogłoszenia UE strefą wolności osób LGBTIQ, Dz.Urz. UE C 474, s. 15.
 Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. UE z 2016 r., C 202.
 Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.
 Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 roku — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2022 r., poz. 329 ze zm.
 Deklaracja nr 1/19 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 29 kwietnia 2019 r. w sprawie sprzeciwu wobec wprowadzenia ideologii „LGBT” do wspólnot samorządowych, <https://bip.malopolska.pl/umwm,a,1594074,deklaracja-nr-119-sejmiku-województwa-malopolskiego-z-dnia-29-kwietnia-2019-r-w-sprawie-sprzeciwu-wo.html>.
 Stanowisko Sejmiku Województwa Lubelskiego z dnia 25 kwietnia 2019 r. w sprawie wprowadzenia ideologii „LGBT” do wspólnot samorządowych, <https://umwl.bip.lubelskie.pl/index.php?id=57&p1=szczegoly&p2=1382854>.

- Uchwała nr CCCIX/5430/2021 Zarządu Województwa Lubelskiego z dnia 2 listopada 2021 roku w sprawie ochrony przed przejawami dyskryminacji określonymi w art. 21 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, <https://www.lubelskie.pl/file/2021/11/uchwala-ZWL-z-dnia-2-listopada-2021-r.pdf>.
- Uchwała nr 315/6280/21 Zarządu Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie z dnia 27 września 2021 r. w sprawie wniesienia pod obrady Sejmiku Województwa Podkarpackiego projektu uchwały Sejmiku w sprawie przyjęcia Stanowiska Sejmiku Województwa Podkarpackiego – Podkarpacie jako region utrwalonej tolerancji, https://bip.podkarpackie.pl/attachments/article/5674/Uchwała%20Nr%20315_6280_21.pdf.
- Uchwała nr XXXV/486/21 Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego z dnia 22 września 2021 r. przyjmująca stanowisko w sprawie poszanowania wielowiekowej tradycji i kultury Rzeczypospolitej Polskiej oraz równouprawnienia i sprawiedliwego traktowania, <http://bip.sejmik.kielce.pl/download/84631-uchwala-xxxv-486-21/826-oswiadczenia-stanowiska-i-apele-sejmiku-wojewodztwa-swietokrzyskiego-vi-kadencji-lata-2018-2023/9766-uchwala-nr-xxxv-486-21-sejmiku-wojewodztwa-swietokrzyskiego-z-dnia-22-wrzesnia-2021-r-przyjmujaca-stanowisko-w-sprawie-poszanowania-wielowiekowej-tradycji-i-kultury-rzeczypospolitej-polskiej-oraz-rownouprawnienia-i-sprawiedliwego-tractowania.html>.
- Uchwała nr XIII/83/19 Rady Miejskiej w Osieku z dnia 31 października 2019 roku w sprawie zobowiązania Burmistrza Miasta i Gminy Osiek o przeciwdziałanie szerzeniu ideologii „LGBT” w placówkach szkolno-wychowawczych, [https://bip.osiek.iap.pl/files/fck/598/file/83\(1\).pdf](https://bip.osiek.iap.pl/files/fck/598/file/83(1).pdf).