

## POSTANOWIENIE

Dnia 2 lipca 2021 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Wojciech Jakimowicz (spr.)  
Sędziowie: Sędzia NSA Małgorzata Masternak-Kubiak  
Sędzia del. WSA Kazimierz Bandarzewski

po rozpoznaniu w dniu 2 lipca 2021 r.  
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej  
skargi kasacyjnej Rzecznika Praw Obywatelskich  
od postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie  
z dnia 23 czerwca 2020 r., sygn. akt: III SA/Kr 105/20  
o odrzuceniu skargi Rzecznika Praw Obywatelskich  
na uchwałę Rady Gminy L.  
z dnia [...] kwietnia 2019 r., nr [...]  
w sprawie podjęcia deklaracji „Gmina L. wolna od ideologii „LGBT””

**postanawia:**

**uchylić zaskarżone postanowienie w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji.**

## UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie postanowieniem z dnia 23 czerwca 2020 r., sygn. akt: III SA/Kr 105/20 odrzucił skargę Rzecznika Praw Obywatelskich na uchwałę Rady Gminy L. z dnia [...] kwietnia 2019 r., nr [...] w sprawie podjęcia deklaracji „Gmina L. wolna od ideologii „LGBT””.

Postanowienie to zapadło w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy:

Rada Gminy L. podjęła w dniu [...] kwietnia 2019 r. uchwałę nr [...] w sprawie podjęcia deklaracji „Gmina L. wolna od ideologii „LGBT””, o następującej treści:

„W związku z wywołaną przez niektórych polityków wojną ideologiczną Rada Gminy L. podejmuje deklarację „Gmina L. wolna od ideologii «LGBT»”. Radykałowie dążący do rewolucji kulturowej w Polsce atakują wolność słowa, niewinność dzieci, autorytet rodziny i szkoły oraz swobodę przedsiębiorców. Dlatego będziemy konsekwentnie bronić naszej wspólnoty samorządowej! Gmina L. wolna od ideologii „LGBT”. Dla dobra życia, rodziny i wolności deklarujemy, że samorząd który reprezentujemy - zgodnie z naszą wielowiekową kulturą opartą na wartościach chrześcijańskich - nie będzie ingerować w prywatną sferę życia polskich rodzin. Nie damy narzucić sobie wyolbrzymianych problemów i sztucznych konfliktów, które niesie ze sobą ideologia „LGBT”.

1. Nie zgodzimy się na sprzeczne z prawem instalowanie funkcjonariuszy politycznej poprawności w szkołach (tzw. „latarników”). Będziemy strzegli prawa do wychowania dzieci zgodnego z przekonaniem rodziców!

2. Zrobimy wszystko, aby do szkół nie mieli 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 zwanej niekiedy po prostu homopropagandą) w wybranych zawodach. Będziemy chronili m.in. nauczycieli i przedsiębiorców przed narzucaniem im nieprofesjonalnych kryteriów działania np. w pracy wychowawczej, przy doborze pracowników czy kontrahentów!

Deklarujemy, że Gmina L. w realizacji swoich publicznych zadań będzie wierna tradycji narodowej i państwowej, pamiętając o 1053 latach od Chrztu Polski,

100 latach od odzyskania Niepodległości Polski i 29 latach od odzyskania Samorządności Polaków”.

Do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie wpłynęła skarga Rzecznika Praw Obywatelskich na powyższą uchwałę, w której zarzucono:

- 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 gminy oraz władczą ingerencję w zakres kompetencji innych organów publicznych, w tym organów wykonawczych samorządu terytorialnego i organów administracji rządowej, a w konsekwencji brak podstawy prawnej i naruszenie konstytucyjnej zasady legalizmu, z której wynika, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa,

- 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, podczas gdy ich ograniczenie może nastąpić tylko w drodze ustawy,

- naruszenie art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w związku z art. 1 ustawy o samorządzie gminnym poprzez dyskryminację ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową, polegającą na wykluczeniu ze wspólnoty samorządowej jej mieszkańców identyfikujących się jako lesbijki, geje, osoby biseksualne i transpłciowe (w skrócie - LGBT),

- 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. 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 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 Gminy L. do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem, do nauki i do nauczania, polegające na władczej ingerencji w działalność placówek oświatowych, narzuceniu im wartości zgodnych wyłącznie z jednym światopoglądem oraz dążeniu do wykluczenia z programu nauczania treści dotyczących edukacji seksualnej i antydyskryminacyjnej.

Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

W piśmie procesowym z dnia 15 czerwca 2020 r. Rzecznik uzupełnił zarzuty skargi, podnosząc, że uchwała narusza także 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 LGBT lub wyznają światopogląd inny niż ten narzucony przez uchwałę, do przebywania na terenie Gminy L. 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 płciową.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy L. reprezentujący Radę Gminy L. wniósł o odrzucenie skargi Rzecznika Praw Obywatelskich na uchwałę nr [...] Rady Gminy L. z dnia [...] kwietnia 2019 r. w sprawie podjęcia deklaracji „Gmina L. wolna od ideologii LGBT”, ewentualnie, z ostrożności procesowej, o oddalenie skargi w całości.

Organ podniósł, że przedmiotowa uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego. Sam tytuł uchwały wskazuje, że ma ona charakter niewiążącej prawnie deklaracji. W ocenie organu, a wbrew twierdzeniom Rzecznika Praw Obywatelskich, przedmiotowa uchwała nie stanowi również aktu z zakresu administracji publicznej, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. Zdaniem organu uchwała nie realizuje zadań publicznych przypisanych radzie gminy w drodze ustawy. Zaprezentowana w formie uchwały deklaracja radnych ma charakter bardzo ogólnej deklaracji ideowej, nie będącej podstawą nałożenia jakiegokolwiek obowiązku, stwierdzenia uprawnienia lub obowiązku i nie tworzącej lub znoszącej istniejącego stosunku prawnego. Brak jest również podstaw do przyjęcia, że podjęta uchwała ma charakter generalny bądź indywidualny, albowiem nie został wskazany żaden konkretny jej adresat. Organ podkreślił, że przedmiotowa uchwała Rady Gminy o treści zawierającej deklarację o charakterze ideowym, zgodną z poglądami większości radnych, nie może być przedmiotem kontroli sądownoadministracyjnej.

Postanowieniem z dnia 2 marca 2020 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie dopuścił Fundację [...] z siedzibą w W. do udziału w postępowaniu w charakterze uczestnika.

Postanowieniem z dnia 10 kwietnia 2020 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie dopuścił do udziału w postępowaniu Stowarzyszenie [...] z siedzibą w W., które pismem z dnia 11 marca 2020 r. zgłosiło udział w postępowaniu.

Uczestnicy postępowania - Fundacja [...] z siedzibą w W. pismem z dnia 30 kwietnia 2020 r. i Stowarzyszenie [...] z siedzibą w W. pismem z dnia 15 czerwca 2020 r. wyraziły swoje stanowisko w sprawie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie odrzucając skargę stwierdził, że uchwała niewątpliwie nie stanowi aktu prawa miejscowego, gdyż nie posiada podstawowych cech aktu prawa miejscowego, jakim jest ustanowienie praw i obowiązków o charakterze generalnym, powszechnie obowiązującym i skierowanym do nieokreślonej liczby adresatów, w tym przypadku - do mieszkańców Gminy L..

Stwierdzając, że skargą do sądu administracyjnego mogą być objęte jedynie akty, które dokonywane są w sprawach z zakresu administracji publicznej, Sąd I instancji wyjaśnił, że w orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, iż aby konkretny akt organu jednostki samorządu terytorialnego mógł zostać uznany za podjęty w sprawie z zakresu administracji publicznej, powinien charakteryzować się następującymi cechami: 1) mieć na celu realizację zadań publicznych przypisanych organom jednostek samorządu terytorialnego w drodze ustawy; 2) nakładać obowiązek, stwierdzać uprawnienie lub obowiązek bądź tworzyć lub znosić istniejący stosunek prawny; 3) mieć charakter indywidualny bądź generalny; 4) nie być aktem prawa miejscowego. W ocenie Sądu I instancji zaskarżona uchwała Rady Gminy L. nie dotyczy sprawy z zakresu administracji publicznej, gdyż nie stanowi realizacji zadania publicznego przypisanego temu organowi samorządu terytorialnego w drodze ustawy, nie nakłada obowiązku, nie stwierdza uprawnienia lub obowiązku jak też nie tworzy i nie znosi istniejącego stosunku prawnego. W szczególności podjęcie deklaracji „Gmina L. wolna od ideologii LGBT” nie należy do kategorii spraw, o których mowa w art. 18 ustawy o samorządzie gminnym. Stanowisko Rady Gminy 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.

Zawarta w uchwale deklaracja, że Rada Gminy „nie będzie ingerować w prywatną sferę życia polskich rodzin” i będzie „konsekwentnie bronić naszej wspólnoty samorządowej” nie została powiązana z żadnymi bliżej określonymi i sprecyzowanymi działaniami faktycznymi lub prawnymi, które mogłyby wpływać na sposób postępowania jednostek lub podmiotów wykonujących zadania publiczne, bądź określać ich sytuację prawną. Zaskarżony akt nie ma również znaczenia prawnego dla możliwości i prawnej dopuszczalności wyrażania innych poglądów, aniżeli zaprezentowane przez radnych Gminy L. biorących udział w podjęciu uchwały. Następnie Sąd I instancji stwierdził, że nie można również przyjąć, że zaskarżona uchwała ma charakter generalny lub indywidualny, gdyż nie zawiera ona wskazania, do kogo konkretnie została skierowana. W ocenie Sądu uchwała nie mogła być przedmiotem kontroli sądowej, skoro nie dotyczy prezentowania ideologii, która jest zakazana przez prawo i nie ingeruje swoją treścią w sferę publicznoprawną, kierując do innych podmiotów nakaz wiążącego postępowania, nie nakłada na obywateli obowiązków, nie nadaje uprawnień ani nie kształtuje ich sytuacji prawnej w jakikolwiek inny sposób.

Skargę kasacyjną od powyższego postanowienia wywiódł Rzecznik Praw Obywatelskich zaskarżając to postanowienie w całości, wnosząc o jego uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji oraz zarzucając naruszenie przepisów postępowania, tj.:

- art. 58 § 1 pkt 1 w związku z art. 3 § 2 pkt 6 i art. 3 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi 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 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w związku z art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym i art. 8 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi 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.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej na wstępie wskazano, że w dniu 18 grudnia 2019 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję *Dyskryminacja i mowa nienawiści kierowana przeciwko osobom LGBTI w sferze publicznej, w tym „strefy wolne od LGBTI”* (nr druku P9\_TA-PROV(2019)0101), w której wprost potępił przyjmowanie przez polskie samorzady uchwał o przeciwdziałaniu ideologii LGBT, wskazując na ich dyskryminujący charakter oraz ich skutek w postaci ograniczenia swobody przemieszczania się, gwarantowanej wszystkim obywatelom UE (pkt P Rezolucji). Parlament Europejski wezwał Polskę, aby zgodnie ze swoim prawem krajowym oraz zobowiązaniami wynikającymi z prawa UE i prawa międzynarodowego zdecydowanie potępiła dyskryminację osób LGBT, w tym, gdy ma ona miejsce z inicjatywy samorządów lokalnych, a także aby unieważniła uchwały samorządów skierowane przeciwko ideologii LGBT (pkt 24 Rezolucji). Jednocześnie wezwał Komisję Europejską do monitorowania wykorzystania przez Polskę wszystkich unijnych źródeł finansowania, które nie mogą być w żadnym wypadku wykorzystywane do celów dyskryminacyjnych, a także do podjęcia konkretnych środków w celu wyeliminowania wyraźnych i bezpośrednich naruszeń przepisów antydyskryminacyjnych, dokonanych przez samorzady lokalne przyjmujące przepisy wymierzone w prawa osób LGBTI (pkt 16 Rezolucji).

Uzasadniając zarzut naruszenia art. 58 § 1 pkt 1 w związku z art. 3 § 2 pkt 6 i art. 3 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wskazano, że pojęcie spraw z zakresu administracji publicznej powinno być rozumiane szeroko. Naczelny Sąd Administracyjny wielokrotnie podkreślał, że przez sprawy z zakresu administracji publicznej należy rozumieć wszelkie akty, czynności, działania i sprawy załatwiane przez organy administracji, które nie mają charakteru cywilnoprawnego. Sprawy z zakresu administracji publicznej obejmują więc wszystkie działania jednostki samorządu terytorialnego, z wyłączeniem tych, które rodzą bezpośrednio skutki cywilnoprawne. Trybunał Konstytucyjny stwierdzał natomiast, że akty prawne podejmowane przez organy samorządu terytorialnego mogą być kwalifikowane jako działania z zakresu wykonywania administracji publicznej nawet jeśli zmierzają do

wywołania w przyszłości określonych skutków cywilnoprawnych, jeżeli działaniom tym nadawana jest forma charakterystyczna dla aktów administracyjnych. Wskazane rozgraniczenie działań gminy na te, które rodzą skutki cywilnoprawne oraz te, które dotyczą spraw z zakresu administracji publicznej jest przy tym podziałem zupełnym. Przyjęcie stanowiska odmiennego prowadzi bowiem do niedopuszczalnej sytuacji, w której pewna kategoria spraw zostaje wyłączona spod jakiegokolwiek kontroli sądowej - sądów powszechnych lub administracyjnych. Taki wniosek stoi natomiast w sprzeczności z przepisami Konstytucji, zwłaszcza art. 184, art. 175 i art. 45 ust. 1. W sensie normatywnym całokształt spraw zaliczonych do zakresu działania gminy ma na celu realizację zadań publicznych i z tej przyczyny sprawy te należą do zakresu administracji publicznej.

Oceniając czy zaskarżona uchwała mieści się w zakresie właściwości rzeczowej sądownictwa administracyjnego, WSA w Krakowie w ogóle nie uwzględnił powyższych kwestii generalnych dotyczących tego zagadnienia. W ocenie Sądu zaskarżona uchwała nie dotyczy sprawy z zakresu administracji publicznej, gdyż nie stanowi realizacji zadania publicznego przypisanego temu organowi samorządu terytorialnego w drodze ustawy, nie nakłada obowiązku, nie stwierdza uprawnienia lub obowiązku, jak też nie tworzy i nie znosi istniejącego stosunku prawnego, tymczasem nawet sam organ stoi na stanowisku, że uchwała została podjęta w sprawie należącej do jego właściwości administracyjnej, wynikającej z ustawy o samorządzie gminnym. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich wyrażone w uchwale deklaracje działań dotyczą wyprost spraw z zakresu edukacji publicznej oraz kształtowania polityki rodzinnej, które to sprawy stanowią tym samym zadania publiczne przypisane gminie w drodze ustawy.

Ponadto Rada Gminy L. przekroczyła ustawowe granice kompetencji w obszarze realizacji tych zadań. Sformułowała bowiem władcze zalecenia dla organu wykonawczego gminy oraz podległych gminie jednostek organizacyjnych, zwłaszcza dyrektorów szkół i innych placówek oświatowych, bez wskazania wymaganej do tego szczególnej normy kompetencyjnej, ingerując jednocześnie w zakres zadań innych podmiotów. 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. Również zakaz „instalowania funkcjonariuszy politycznej poprawności” ingeruje władczo w zadania dyrektorów szkół i placówek, w tym w zakresie



kierowania działalnością szkoły lub placówki, sprawowania opieki nad uczniami oraz zapewnienia im bezpieczeństwa i warunków do harmonijnego rozwoju. Zaskarżona uchwała nakłada więc obowiązki i wyznacza dyrektywy działania dla innych organów gminy i podległych jej jednostek organizacyjnych.

Zaskarżona uchwała spełnia w ocenie strony skarżącej kasacyjnie wszystkie cechy, które w orzecznictwie i doktrynie przypisuje się aktom podejmowanym w sprawach z zakresu administracji publicznej, a wyłączenie jej z zakresu kognicji sądownictwa administracyjnego doprowadziłoby do niedopuszczalnej w świetle unormowań ustrojowych sytuacji, w której działanie organu administracji publicznej nie podlegałoby w ogóle kontroli sądowej. Rzecznik wskazał także na odmienne od zaskarżonego postanowienia rozstrzygnięcia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 14 lipca 2020 r., sygn. akt: III SA/GI 15/20 oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 lipca 2020 r., sygn. akt: VIII SA/Wa 42/20.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich nawet w przypadku przyjęcia, że uchwała nie zawiera elementów władczych, ale stanowi deklarację ideową, do której podjęcia rada gminy jest uprawniona w ramach swoistej wolności wypowiedzi organu samorządowego, deklaracja ta jest niezgodna z prawem, ponieważ zawiera treści sprzeczne z zasadą niedyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową, a także ogranicza prawa obywatelskie.

Wyjaśniając zarzut naruszenia art. 58 § 1 pkt 5a Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w związku z art 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i art. 8 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi podniesiono, że jako jedną z podstaw prawnych rozstrzygnięcia Sąd I instancji wskazał w postanowieniu art. 58 § 1 pkt 5a Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Mając na uwadze, że Sąd nie przedstawił argumentów za oparciem orzeczenia na powyższym przepisie oraz nie analizował w żaden sposób kwestii legitymacji skargowej Rzecznika Praw Obywatelskich w niniejszej sprawie, strona skarżąca kasacyjnie wskazała, że można jedynie przypuszczać, że skoro w ocenie Sądu zaskarżona uchwała nie jest aktem, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 6 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, to nie mogło też dojść na skutek jej przyjęcia do naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia, ponieważ uchwała w ogóle nie dotyczy sfery praw i obowiązków. Tymczasem art. 58 § 1 pkt 5a Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz art. 101 ust. 1 ustawy o

samorządzie gminnym nie mają w sprawie zastosowania i Sąd nie powinien był oceniać dopuszczalności skargi przez pryzmat wystąpienia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia wnoszącego skargę. Legitymacja skargowa Rzecznika Praw Obywatelskich wynika bowiem z art. 8 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi i nie jest uzależniona od wykazania konkretnego naruszenia interesu prawnego. Rzecznik nie ma obowiązku wykazania naruszenia interesu prawnego określonej jednostki bądź interesu społecznego. Wskazano, że w doktrynie i orzecznictwie podkreśla się przy tym, że decyzja Rzecznika Praw Obywatelskich o udziale w postępowaniu lub wniesieniu skargi do sądu administracyjnego, tak jak w przypadku pozostałych podmiotów wymienionych w art. 8 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, należy wyłącznie do Rzecznika i nie podlega ocenie sądu administracyjnego. Sąd zatem niewłaściwie zastosował przepis art. 58 § 1 pkt 5a Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi i odrzucił skargę w oparciu o przeświadczenie, że jest ona niedopuszczalna ze względu na brak wykazania naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia, podczas gdy skarżący Rzecznik Praw Obywatelskich nie był w ogóle zobowiązany do ich wykazania.

Postanowieniem z dnia 4 sierpnia 2020 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie dopuścił Związek Stowarzyszeń [...] z siedzibą w K. do udziału w postępowaniu w charakterze uczestnika.

Pismem z dnia 19 sierpnia 2020 r. Rzecznik Praw Obywatelskich w uzupełnieniu skargi kasacyjnej wniósł o przeprowadzenie rozprawy w niniejszej sprawie.

O przeprowadzenie rozprawy zawnioskowała także Fundacja [...] w piśmie z dnia 21 września 2020 r.

Zarządzeniem z dnia 11 maja 2021 r., na podstawie art. 15 zzs<sup>4</sup> ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 1842) – dalej: uCOVID-19, Przewodnicząca Wydziału III Izby Ogólnoadministracyjnej NSA sprawę skierowała do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym, z uwagi na to, że przeprowadzenie rozprawy mogłoby wywołać nadmierne zagrożenie dla zdrowia

osób w niej uczestniczących i nie można jej przeprowadzić na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku. W związku z tym zawiadomiono strony, że każda z nich ma prawo do pisemnego dodatkowego przedstawienia swojego stanowiska w sprawie w granicach zarzutów złożonej skargi kasacyjnej w terminie siedmiu dni.

W piśmie procesowym z dnia 20 maja 2021 r. Rzecznik Praw Obywatelskich, w związku z zawiadomieniem o skierowaniu sprawy ze skargi kasacyjnej na posiedzenie niejawne wniósł o skierowanie sprawy do rozpoznania na e-rozprawie – przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających przeprowadzenie jej na odległość z jednoczesnym przekazem obrazu i dźwięku oraz podtrzymał zarzuty skargi kasacyjnej i jej argumentację, a ponadto przedstawił uzupełniające stanowisko procesowe, wskazując, że skierowanie sprawy na posiedzenie niejawne powinno mieć charakter wyjątkowy, zaś z uwagi na doniosłość społeczną sprawy winna być ona rozpoznana na e-rozprawie. Uzupełniając swoje stanowisko Rzecznik przywołał kolejne orzeczenia sądów administracyjnych, które uwzględniały skargi Rzecznika na podobne uchwały o przeciwdziałaniu ideologii LGBT, zwracając szczególną uwagę na wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 lipca 2020 r., sygn. akt: III SA/GI 15/20. Rzecznik powołał także stanowisko NSA w sprawie o sygn. akt: I OSK 1256/20, z którego wynika konieczność szerokiego rozumienia pojęcia aktów z zakresu administracji publicznej. Ponownie także Rzecznik przypomniał, że Komisja Europejska podjęła i kontynuuje 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 świetle działań podjętych przez Komisję Europejską i Parlament Europejski uchwała Rady Gminy L. dotyczy kwestii zarządzania funduszami UE, a to jest sprawą z zakresu administracji publicznej. Końcowo Rzecznik zwrócił uwagę na raport przedstawicieli Kongresu Władz Lokalnych i regionalnych Europy z misji, która miała na celu zbadanie sytuacji faktycznej i prawnej osób LGBT na terenie Polski i wnioski z niego płynące, a dotyczące konieczności uchylecia uchwał samorządowych przeciwko „ideologii LGBT”.

Pismem z dnia 24 maja 2021 r. Stowarzyszenie [...] przedstawiło swoje stanowisko w sprawie, popierając w pełni argumentację Rzecznika, wniósł o

uchylenie orzeczenia w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania. W ocenie Stowarzyszenia do odrzucenia skargi doszło na skutek zawężającej i oderwanej od Konstytucji RP wykładni pojęcia sprawy z zakresu administracji publicznej, niedostrzeżenia władczych rozporządzeń w treści uchwały, a także pominięcia faktu, że uchwała ta narusza zasadę równego traktowania i dyskryminuje osoby LGBT+ mieszkające na terenie gminy. W ocenie Stowarzyszenia, po uważnej lekturze uchwały nie sposób przyjąć, że stanowi ona tylko deklarację ideową. Uchwała zawiera kategoryczne stwierdzenia wyznaczające kierunki działań samorządu, nakładające określone obowiązki i wskazówki działania. Organ Gminy wyraźnie wskazał, że w szkołach nie powinna mieć miejsca edukacja antydyskryminacyjna, rzetelna edukacja seksualna czy współpraca z organizacjami pozarządowymi nieodpowiadającymi radnym. W ostatnim punkcie uchwały zawarto zaś dyspozycję mającą zniechęcić nauczycieli i przedsiębiorców do podejmowania działań antydyskryminacyjnych w swoich placówkach i firmach. Następnie wskazano, że wypowiedzi o presji „homopropagandy” trudno traktować inaczej niż jako oświadczenie o braku woli przestrzegania zasady równego traktowania w dostępie do pracy i warunków zatrudnienia. W ocenie Stowarzyszenia nie ulega wątpliwości, że uchwała prezentuje treści sprzeczne z prawem – łamiące konstytucyjny zakaz dyskryminacji. Podjęcie tej uchwały jest formą symbolicznego wykluczenia grupy osób LGBT ze społeczności lokalnej.

Pismem z dnia 26 maja 2021 r. Fundacja [...] wniosła o oddalenie skargi kasacyjnej, wskazując na postanowienia, w których sądy potwierdziły, że podobne treściowo uchwały nie zostały podjęte w sprawach z zakresu administracji publicznej.

W odniesieniu do argumentacji wskazywanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich stwierdzono, że uchwała nie stanowiła aktu podjętego w sprawach z zakresu administracji publicznej. Celem uchwały nie było wykonanie jakiegokolwiek zadania publicznego, a zajęcie stanowiska w kwestii stanowiącej przedmiot żywej debaty publicznej i odnoszącej się do spraw znajdujących się w granicach zadań gminy określonych przepisami. Wszystkie działania, którym w uchwale sprzeciwili się Radni są sprzeczne z już obowiązującymi przepisami – Konstytucji RP, Kodeksu karnego, Prawa oświatowego czy innych ustaw. Uchwała stanowi zatem apel o przestrzeganie już istniejących przepisów. Jest deklaracją ideową, niebędącą podstawą nałożenia jakichkolwiek obowiązków czy przyznania bądź stwierdzenia

uprawnień. Nie tworzy i nie znosi istniejących stosunków prawnych. Apele czy deklaracje mieszczą się w prawie do petycji, na co zwracał uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 maja 2017 r., sygn. akt: I OSK 297/17 i nie muszą mieścić się w ramach upoważnienia ustawowego, jak w przypadku działań władczych gminy.

Następnie wskazano, że Rzecznik błędnie zidentyfikował treść uchwały jako dyskryminującą osoby LGBT, podczas gdy jej treść wyraźnie wskazuje na sprzeciw wobec bezprawnych czynów, nie przypisując ich żadnej grupie osób. Ponadto deklaracja Rady Gminy L. nie może mieć charakteru dyskryminującego, gdyż nie należy ani do procesu stanowienia ani stosowania prawa, nie tworzy norm prawnych ani nie różnicuje sytuacji podobnych podmiotów prawa, nie określając jakiegokolwiek osoby lub grupy osób, która miałyby być traktowana lepiej lub gorzej od pozostałych ze względu na jakiegokolwiek kryterium zróżnicowania. Podniesiono również, że Rzecznik błędnie zinterpretował art. 32 Konstytucji oraz błędnie i arbitralnie założył, że termin ideologia LGBT odnosi się również do osób LGBT. Nadto nie wskazał konkretnego fragmentu deklaracji, w którym radni określiliby grono podmiotów, które ich zdaniem powinny być traktowane lepiej lub gorzej ze względu na posiadane lub przypisywane im cechy.

Pismem z dnia 27 maja 2021 r. [...] z siedzibą w K. wniosła o uchylenie postanowienia w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, wspierając stanowisko przedstawione w skardze kasacyjnej Rzecznika Praw Obywatelskich oraz zwracając uwagę, że uchwała wykracza poza zakres działania gminy i zakres właściwości rady gminy oraz ingeruje w kompetencje innych organów publicznych. Zdaniem [...] wszystkie akty, czynności, działania i sprawy załatwiane przez organy administracji publicznej, które nie mają charakteru cywilnoprawnego powinny być rozumiane jako sprawy z zakresu administracji publicznej. Powołując się na treści uchwał NSA z dnia 1 czerwca 1998 r., sygn. akt: OPS 3/98 oraz z dnia 21 lipca 2008 r., sygn. akt: I OPS 4/08 podkreślono, że rodzące się wątpliwości co do dopuszczalności drogi sądowoadministracyjnej winny być zawsze interpretowane na rzecz ochrony praw obywatelskich i tym samym na rzecz prawa do sądu. W ocenie [...], konieczność działania przez organy administracji w granicach prawa oznacza, że tylko szerokie rozumienie pojęcia sprawy z zakresu administracji publicznej pozwala skutecznie kontrolować naruszenie regulacji prawnych odnoszących się do zasady

legalizmu. Organ może zaś działać tylko w takim zakresie, w jakim jest do tego upoważniony przez prawo. Zawężenie pojęcia spraw z zakresu administracji publicznej prowadziłoby do sytuacji, w której organy administracji publicznej mogłyby podejmować działania bez jakiegokolwiek podstawy prawnej i tym samym byłyby one poza kontrolą sądową.

Pismem z dnia 2 czerwca 2021 r. Stowarzyszenie [...] z siedzibą w W. zgłosiło wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu ze skargi kasacyjnej Rzecznika Praw Obywatelskich od postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 23 czerwca 2020 r. wyrażając obawę naruszenia zakazu dyskryminacji oraz praw i wolności obywatelskich uchwałą Rady Gminy L..

Postanowieniem z dnia 25 czerwca 2021 r. Naczelny Sąd Administracyjny dopuścił ww. Stowarzyszenie do udziału w niniejszym postępowaniu.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zarządzenie Przewodniczącej Wydziału III Izby Ogólnoadministracyjnej NSA z dnia 11 maja 2021 r. o skierowaniu – na podstawie art. 15 z.zs<sup>4</sup> ust. 3 uCOVID-19 - sprawy do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym, w pierwszej kolejności zobligowało Naczelny Sąd Administracyjny do zbadania dopuszczalności rozpoznania niniejszej sprawy na tego rodzaju posiedzeniu, zwłaszcza że w piśmie procesowym Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 19 sierpnia 2020 r. wniesiono o przeprowadzenie rozprawy, a w piśmie procesowym z dnia 20 maja 2021 r. został zawarty wniosek o skierowanie sprawy do rozpoznania przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających przeprowadzenie jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku. Również uczestnik postępowania – Fundacja [...] w piśmie procesowym z dnia 21 września 2020 r. sprzeciwił się rozpoznaniu sprawy na posiedzeniu niejawnym i wnosił o przeprowadzenie rozprawy.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, uwzględniając zasady: jawności posiedzeń sądowych (art. 10 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm., zwanej dalej p.p.s.a.) i rozpoznawania spraw sądowoadministracyjnych na rozprawie (art. 90 § 1 p.p.s.a.), przy jednoczesnym zastrzeżeniu wyjątku od nich, gdy przewiduje to „przepis szczególny” i zastosowaniu rozwiązań przewidzianych w art.

15zszs<sup>4</sup> ust. 2 i 3 uCOVID-19, zaistniały podstawy do rozpoznania niniejszej sprawy na posiedzeniu niejawnym.

Zgodnie z art. 15zszs<sup>4</sup> ust. 1-3 uCOVID-19: „W okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich w sprawach, w których strona wnosząca skargę kasacyjną nie zrzekła się rozprawy lub inna strona zażądała przeprowadzenia rozprawy, Naczelny Sąd Administracyjny może rozpoznać skargę kasacyjną na posiedzeniu niejawnym, jeżeli wszystkie strony w terminie 14 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o zamiarze skierowania sprawy na posiedzenie niejawne wyrażą na to zgodę. Na posiedzeniu niejawnym w tych sprawach Naczelny Sąd Administracyjny orzeka w składzie trzech sędziów” (ust. 1), „W okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich wojewódzkie sądy administracyjne oraz Naczelny Sąd Administracyjny przeprowadzają rozprawę przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiającym przeprowadzenie jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku, z tym że osoby w niej uczestniczące nie muszą przebywać w budynku sądu, chyba że przeprowadzenie rozprawy bez użycia powyższych urządzeń nie wywoła nadmiernego zagrożenia dla zdrowia osób w niej uczestniczących” (ust. 2), „Przewodniczący może zarządzić przeprowadzenie posiedzenia niejawnego, jeżeli uzna rozpoznanie sprawy za konieczne, a przeprowadzenie wymaganej przez ustawę rozprawy mogłoby wywołać nadmierne zagrożenie dla zdrowia osób w niej uczestniczących i nie można przeprowadzić jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku. Na posiedzeniu niejawnym w tych sprawach sąd orzeka w składzie trzech sędziów” (ust. 3).

Należy mieć na względzie, że w pierwotnej wersji uCOVID-19 zamieszczono przepis art. 15 zszs ust. 6, z którego treści wynikało, że w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 „nie przeprowadza się rozpraw ani posiedzeń jawnych”, z wyjątkiem rozpraw i posiedzeń jawnych w sprawach określonych w art. 14a ust. 4 i 5 tej ustawy, określonych mianem „pilnych”. Uchylenie przepisów art. 14a i art. 15zszs uCOVID-19 nastąpiło jednocześnie z dodaniem do tej ustawy m.in. przywołanych wyżej regulacji zawartych w jej art. 15 zszs<sup>4</sup> ust. 2 i 3. Sens takiego działania ustawodawcy sprowadza się zatem do tego, że istniejący stan epidemii ogłoszony z powodu COVID-19 (co jest

okolicznością notoryjną) nie stanowi aktualnie przeszkody m.in. do działania przez Naczelny Sąd Administracyjny w niniejszej sprawie na posiedzeniu niejawnym. Dodanie w uCOVID-19 przepisów art. 15 zzs<sup>4</sup> ust. 2 i 3 nakazuje rozważyć, czy przewidziane w tych przepisach rozwiązania – wobec niewątpliwie utrzymującego się stanu epidemii COVID-19, powinny mieć zastosowanie w stosunku do niniejszej sprawy. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego wykładnia funkcjonalna przepisów uCOVID-19 nakazuje opowiedzieć się za dopuszczalnością zastosowania konstrukcji zawartej w art. 15zsz<sup>4</sup> ust. 3 uCOVID-19 w przedmiotowej sprawie i możliwością rozpoznania skargi kasacyjnej na posiedzeniu niejawnym. Powyższy przepis należy traktować jako „szczególny” w rozumieniu art. 10 i art. 90 § 1 p.p.s.a. Podkreślić należy, że prawo do publicznej rozprawy nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniu, w tym także ze względu na treść art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, w którym jest mowa o ograniczeniach w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, gdy jest to unormowane w ustawie oraz tylko wtedy, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie m.in. dla ochrony zdrowia. Nie ulega wątpliwości, że celem stosowania konstrukcji przewidzianych przepisami uCOVID-19 jest m.in. ochrona życia i zdrowia ludzkiego w związku z zapobieganiem i zwalczaniem zakażenia wirusem COVID-19, a w obecnym stanie faktycznym istnieją takie okoliczności, które w zarządzonym stanie pandemii, w pełni nakazują uwzględnianie rozwiązań powyższej ustawy w praktyce działania organów wymiaru sprawiedliwości. Z perspektywy zachowania prawa do rzetelnego procesu sądowego najistotniejsze jest zachowanie prawa przedstawienia przez stronę swojego stanowiska w sprawie (gwarancja prawa do obrony). Dopuszczalne przepisami szczególnymi odstępstwo od posiedzenia jawnego sądu administracyjnego na rzecz formy niejawnej winno bowiem następować z zachowaniem wymogów rzetelnego procesu sądowego. Ten standard ochrony praw stron i uczestników został zachowany, skoro wskazanym uprzednio zarządzeniem Przewodniczącej Wydziału strony zostały powiadomione o skierowaniu sprawy na posiedzenie niejawne i miały możliwość zajęcia stanowiska w sprawie. W konsekwencji skład Sądu rozpoznający niniejszą sprawę uznał, że dopuszczalne jest rozpoznanie wniesionej skargi kasacyjnej na posiedzeniu niejawnym w związku z art. 15zsz<sup>4</sup> ust. 3 uCOVID-19, albowiem przeprowadzenie wymaganej przez ustawę rozprawy mogłoby wywołać nadmierne zagrożenie dla zdrowia osób w niej uczestniczących i nie można



przeprowadzić jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku.

Zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. W sprawie nie występują, enumeratywnie wyliczone w art. 183 § 2 p.p.s.a., przesłanki nieważności postępowania sądowoadministracyjnego. Z tego względu, przy rozpoznaniu sprawy, Naczelny Sąd Administracyjny związany był granicami skargi kasacyjnej.

Skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach:

1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie,

2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 174 p.p.s.a.).

Granice skargi kasacyjnej wyznaczają wskazane w niej podstawy.

Skarga kasacyjna w niniejszej sprawie została oparta na zarzutach naruszenia przepisów postępowania.

Konstrukcja pierwszego zarzutu skargi kasacyjnej wskazuje, że niewłaściwego zastosowania art. 3 § 1 i § 2 pkt 6 p.p.s.a. prowadzącego do wadliwego odrzucenia skargi na podstawie art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a., strona skarżąca kasacyjnie upatruje jako konsekwencji błędnej wykładni tych przepisów, a istota problemu, którego dotyczy ten zarzut sprowadza się do odpowiedzi na zasadnicze pytanie o zakres kontroli sądowoadministracyjnej aktów organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków.

Odniesienie się do powyższej kwestii i ocena na jej tle zasadności wskazanego zarzutu skargi kasacyjnej wymaga poczynienia uwag natury ogólnej.

Przede wszystkim należy podkreślić, że zgodnie z Konstytucją RP cała działalność samorządu terytorialnego podlega sądowemu wymiarowi sprawiedliwości. Wniosek ten wynika z szeregu unormowań konstytucyjnych. W pierwszej kolejności konieczne jest zwrócenie uwagi na treść art. 177 Konstytucji RP, zgodnie z którym wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach sprawują sądy powszechne, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów, którymi według art. 175 ust. 5 Konstytucji RP są: Sąd Najwyższy, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. Unormowania te wyznaczają taki kierunek

wykładni przepisów prawa, który gwarantuje sądowy wymiar sprawiedliwości „we wszystkich sprawach”, a zatem innymi słowy nie dają podstaw do takiej wykładni, która pozostawiałaby poza zakresem tego wymiaru jakąkolwiek sprawę. Z art. 184 zdanie pierwsze Konstytucji RP wynika, że Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Koresponduje z tym unormowaniem treść powołanego w ramach pierwszego zarzutu skargi kasacyjnej art. 3 § 1 p.p.s.a., zgodnie z którym „Sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie”. Nie ulega żadnej wątpliwości, że działalność samorządu terytorialnego jest działalnością administracji publicznej. Jak podkreśla się w doktrynie prawa administracyjnego, samorząd terytorialny stanowi wyodrębniony w strukturze państwa, powstały *ex lege* związek społeczeństwa lokalnego, który jest powołany do samodzielnego wykonywania administracji publicznej oraz wyposażony w materialne środki umożliwiające realizację ustawowych działań (por. E. Ochendowski, Prawo administracyjne. Część ogólna, Toruń 2002, s. 312). Oznacza to, że kontrolę działalności samorządu terytorialnego, w zakresie określonym w ustawie, sprawują sądy administracyjne.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że norma zawarta w art. 184 Konstytucji RP wprowadza domniemanie właściwości sądów administracyjnych w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości w zakresie kontroli działalności administracji publicznej (por. wyrok TK z dnia 14 czerwca 1999 r., K 11/98, OTK ZU z 1999 r., nr 5 poz. 97; wyrok TK z dnia 15 października 2013 r., P 26/11, OTK-A z 2013 r. nr 7, poz. 99). Domniemanie to w stosunku do działalności samorządu terytorialnego znajduje dodatkowe umocowanie w treści art. 184 zdanie drugie Konstytucji RP, zgodnie z którym „Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej”. Należy przy tym zwrócić uwagę, że ustrojodawca zakresem kontroli sądownoadministracyjnej obejmuje wszystkie uchwały organów samorządu terytorialnego nie wprowadzając kryteriów różnicujących uchwały na te, które takiej kontroli podlegają i te które pozostają poza nią.

Powyższe konstrukcje normatywne prowadzą do wniosku, że w przypadku działalności administracji publicznej, w tym działalności samorządu terytorialnego, obalenie domniemanie właściwości sądu administracyjnego do skontrolowania tej

działalności, wymaga wykazania, że sprawa, która na skutek zaskarżenia wydanego w niej aktu trafiła do sądu administracyjnego, należy do kognicji innego sądu. Obowiązek taki spoczywa na sędzię administracyjnym odrzucającym skargę z powodu braku właściwości sądu administracyjnego (art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a.).

Domniemanie właściwości sądów administracyjnych w kontroli wszelkich przejawów działalności samorządu terytorialnego znajduje również potwierdzenie w treści art. 171 ust. 1 Konstytucji RP w związku z jej art. 184. Zgodnie bowiem z art. 171 ust. 1 działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, a akty nadzoru podlegają kontroli sądowej zgodnie z treścią art. 165 ust. 2 Konstytucji RP, według którego samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej. Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego wykonywany przez organy nadzoru, którymi w zakresie działalności jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP), pozostaje w zakresie działalności administracji publicznej, a zatem podlega – na podstawie art. 184 Konstytucji RP, kontroli sądowoadministracyjnej.

Znaczenie wskazanych wyżej unormowań konstytucyjnych przejawia się również w tym, że stanowią one dyrektywy wykładni przepisów prawa dotyczących zakresu właściwości sądów administracyjnych, w tym zwłaszcza art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a., jak i art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.: Dz.U. z 2020 r., poz. 713), art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j.: Dz.U. z 2020 r., poz. 920), art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j.: Dz.U. z 2020 r., poz. 1668), z których wynika przedmiot kontroli określany jako akty (w tym uchwały i zarządzenia) organów gminy „w sprawach z zakresu administracji publicznej”. Mając na uwadze te dyrektywy należy przyjąć, że akty w sprawach z zakresu administracji publicznej to wszystkie te akty organów jednostek samorządu terytorialnego, które nie podlegają kognicji innych sądów, w tym zwłaszcza sądów powszechnych, przy czym zakwestionowanie przez sąd administracyjny charakteru danego aktu jako aktu wydanego w sprawie z zakresu administracji publicznej może nastąpić poprzez wykazanie przez sąd, że akt ten podlega wymiarowi sprawiedliwości sprawowanemu przez inny sąd niż sąd administracyjny, w tym zwłaszcza przez sąd powszechny.

Wskazane wyżej dyrektywy interpretacyjne dyskwalifikują tym samym metodę wykładni art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. przyjętą przez Sąd I instancji, tj. metodę

poszukiwania desygnatów pojęcia „aktu wydanego w sprawie z zakresu administracji publicznej” w oderwaniu od uwarunkowań konstytucyjnych i prowadzącą w rezultacie do konkluzji sprzecznych z konstytucyjnymi gwarancjami ochrony sądowej. Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że Sąd I instancji przyjmując, że z literalnego brzmienia art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. wynika, że skargą do sądu administracyjnego mogą być objęte jedynie akty, które dokonywane są w sprawach z zakresu administracji publicznej oraz powołując się na poglądy orzecznictwa, w tym na uchwałę Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 czerwca 2014 r., I OPS 14/13, stwierdził, że „aby konkretny akt organu jednostki samorządu terytorialnego mógł zostać uznany za podjęty w sprawie z zakresu administracji publicznej, powinien charakteryzować się następującymi cechami: 1) mieć na celu realizację zadań publicznych przypisanych organom jednostek samorządu terytorialnego w drodze ustawy, 2) nakładać obowiązek, stwierdzać uprawnienie lub obowiązek bądź tworzyć lub znosić istniejący stosunek prawny, 3) mieć charakter indywidualny bądź generalny, 4) nie być aktem prawa miejscowego”. Sąd I instancji podkreślił przy tym, że „akty te są ujmowane szeroko, bez względu na formę, gdyż decydujące znaczenie w zakresie ich kwalifikacji ma regulowana nimi materia”. Sąd I instancji potraktował zatem wskazane wyżej cechy jako elementy konstytutywne „aktu wydanego w sprawie z zakresu administracji publicznej”, tj. takie elementy, bez istnienia których, akt organu jednostki samorządu terytorialnego nie może być traktowany jako „akt wydany w sprawie z zakresu administracji publicznej”. Tymczasem w odniesieniu do wyróżnionych wyżej cech należy mieć na uwadze nie tylko to, że katalog ten nie został objęty treścią uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 czerwca 2014 r., I OPS 14/13, lecz został wyróżniony w uzasadnieniu tej uchwały, lecz również i to, że jednocześnie w tym samym uzasadnieniu wskazanej uchwały NSA stwierdził, że „akty z art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. są rozumiane jako akty organów samorządowych niezawierające przepisów prawa powszechnie obowiązującego, mogą zatem to być akty o charakterze ogólnym wewnętrznego obowiązywania, jak regulaminy kierowane do podległych organów czy jednostek, oraz o charakterze zewnętrznym, byle miały oparcie w materii publicznoprawnej. (...) Gdy są to akty mające charakter uchwał czy zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego, wówczas są zaliczane do omawianej kategorii”. Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu powyższej uchwały przytaczając dostrzegane w doktrynie i orzecznictwie cechy „aktów organów jednostek samorządu terytorialnego i

ich związków podejmowanych w sprawach z zakresu administracji publicznej” nie określił tych cech jako cechy konstytutywne tych aktów, tj. takie, których brak dyskwalifikowałby je jako akty, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. Traktowanie przez Sąd I instancji, jak również uczestnika postępowania – Fundację [...], tych cech jako koniecznych do spełnienia przesłanek kwalifikacji aktu jako aktu wydanego w sprawach z zakresu administracji publicznej nie znajduje podstaw, w tym również podstaw w treści uzasadnienia powoływanego uzasadnienia uchwały NSA z dnia 26 czerwca 2014 r., I OPS 14/13. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego już wiele lat temu zwrócono uwagę, że „nie jest możliwe określenie w sposób generalny, przez wskazanie jednej ogólnej cechy, które spośród uchwał są podejmowane w sprawach z zakresu administracji, a które nie mają tego charakteru. Powody racjonalne nakazują analizę każdego indywidualnego przypadku. Przyjąć można, że przez uchwały w sprawach niebędących sprawami z zakresu administracji publicznej należy w szczególności rozumieć akty organów gminy objęte kognicją sądów powszechnych w istocie najczęściej sądów rozpoznających sprawy cywilne” (por. wyrok NSA z 23 listopada 2005 r., I OSK 715/2005).

Niezależnie od powyższego należy podkreślić, że cecha określona jako realizacja zadań publicznych przypisanych organom jednostek samorządu terytorialnego w drodze ustawy nie jest cechą wyróżniającą „akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków podejmowanych w sprawach z zakresu administracji publicznej” od innych aktów.

Ugruntowane obecnie i znajdujące podstawę w normach konstytucyjnych, jest stanowisko, zgodnie z którym wszelka aktywność samorządu terytorialnego jest aktywnością w ramach realizacji zadań publicznych (por. uchwała TK z dnia 27 września 1994 r., W 10/93; wyrok TK z dnia 13 maja 1997 r., K 20/96, OTK z 1997 r., nr 2, poz. 18; uchwała TK z dnia 14 maja 1997 r., W 7/96, OTK z 1997 r., nr 2, poz. 27; wyrok TK z dnia 7 grudnia 2005 r., Kp 3/05, OTK-A z 2005 r., nr 11, poz. 131; postanowienie NSA z dnia 11 sierpnia 2010 r., I OSK 1201/10; M. Haczkowska (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Lex 2014, komentarz do art. 166; M. Mączyński, Pojęcie zadania publicznego a zadania samorządu terytorialnego, *Finanse Komunalne* z 2019 r., nr 1-2, s. 105 i nast.; B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Lex 2020, teza 7 do art. 2). W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w składzie rozpoznającym niniejszą skargę kasacyjną jest to stanowisko trafne, będące konsekwencją konstytucyjnie

zeterminowanej istoty samorządu terytorialnego. Jak stanowi art. 163 Konstytucji RP, „Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych”. Z treści art. 15 ust. 1 i 2 oraz art. 16 ust. 1 i 2 Konstytucji RP wynika, że samorząd terytorialny w Polsce oparty jest na zasadzie decentralizacji władzy publicznej, zgodnie z którą samorząd ten stanowi formę wykonywania (i tylko wykonywania, a nie np. kreowania) zadań publicznych w granicach określonych przez ustawodawcę. Jak stanowi art. 16 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji RP, „przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”. Zadania publiczne wynikają z ustaw, co oznacza, że kreuje je ustawodawca i również ustawodawca przekazuje te zadania do wykonywania samorządowi terytorialnemu. Z treści art. 15 ust. 2 Konstytucji RP wynika, że samorząd terytorialny jest konstruowany w sposób uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający mu zdolność wykonywania zadań publicznych, co w konsekwencji uzasadnia wniosek, że więzi te mają na celu umożliwienie dostosowywania zadań publicznych wykonywanych przez samorząd terytorialny do lokalnych warunków, a to z kolei pozwala określić margines swobody samorządu terytorialnego (w rozumieniu zasady decentralizacji administracji publicznej), którego istotą pozostaje wykonywanie wyłącznie zadań publicznych.

Kwalifikacji zadań wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego jako zadań publicznych nie zmienia okoliczność, że zadania te mogą być wykonywane w różnych formach, w tym niekiedy również w formach właściwych dla prawa cywilnego (np. zawieranie umów cywilnoprawnych). Wykonywanie zadań w rozmaitych formach nie daje podstaw do wyodrębniania wśród zadań samorządu terytorialnego wykonywanych przez organy tego samorządu zadań publicznych i zadań niepublicznych.

Wyłącznie ustawowe źródło zadań publicznych powierzonych do wykonania samorządowi terytorialnemu wynika nie tylko z treści art. 16 ust. 2 Konstytucji RP wprost określającego, że "przysługującą mu (tj. samorządowi terytorialnemu) w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność". Konstytucja RP również w innych przepisach nie dopuszcza, aby samorząd terytorialny był wyposażony w jedną grupę zadań wynikającą z ustaw, a inną np. z uchwał. Stanowiłoby to nie tylko naruszenie zasady decentralizacji, ale i zasady jednolitości państwa (art. 3 Konstytucji RP)

niedopuszczającej do tworzenia różnych organów władzy ustawodawczej (m.in. zasada unitarności państwa zdecentralizowanego zakłada jednolitość organów naczelnych państwa i brak możliwości stanowienia aktów równych aktom parlamentu przez organy części składowych państwa).

Przyjęcie dopuszczalności istnienia pozaustawowych zadań samorządu terytorialnego byłoby także naruszeniem zasady trójpodziału władzy publicznej wynikającej z art. 10 ust. 2 Konstytucji RP, który do władzy ustawodawczej zalicza tylko Sejm i Senat, przesądzając, że tylko te organy mają kompetencje do wydawania aktów o randze ustawowej (z zastrzeżeniem w tym zakresie pewnych kompetencji Prezydenta RP w stanie wojny). Samorząd terytorialny nie jest zatem umocowany i zdolny do wyposażania siebie samego w zadania publiczne, tj. zadania, których wyłącznym twórcą jest ustawodawca, ani też „pozaustawowego” kreowania dla siebie samego kompetencji do wykonywania zadań publicznych. Samorząd terytorialny nie ma innych zadań publicznych niż te, które wynikają z ustaw i tylko ustaw. Jest on powołany wyłącznie w celu realizacji zadań publicznych, przy czym „w sensie normatywnym całokształt spraw zaliczonych do zakresu działania gminy ma na celu realizację zadań publicznych i z tej przyczyny sprawy te należą do zakresu administracji publicznej (postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 24 września 1997 r., III RN 41/97 oraz z dnia 26 września 1996 r., III ARN 45/96). Przeciwnie założenie prowadziłoby do niedopuszczalnej konkluzji, zgodnie z którą polski samorząd terytorialny ma jakąś sferę autonomicznych zadań, które sam dla siebie tworzy i w zakresie których wyłączona jest kompetencja Parlamentu (por. wyrok NSA z dnia 17 grudnia 2018 r., II OSK 2685/18).

Istotne jest także ponowne zwrócenie uwagi na treść art. 171 ust. 1 Konstytucji RP, z której wynika, że działalność samorządu podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, co pozostaje w logicznym związku z treścią zasady decentralizacji, zgodnie z którą samorząd jest formą nieautonomiczną wykonywania zadań publicznych. Właśnie dlatego, że samorząd nie ma autonomii (lecz „jedynie” samodzielność), wykonywanie przez niego zadań przekazanych mu przez ustawodawcę podlega nadzorowi. Treść art. 171 ust. 1 Konstytucji RP wyklucza dopuszczalność dokonywania takiej wykładni przepisów prawa, która prowadziłaby do przyjęcia istnienia jakiejś sfery działalności samorządu terytorialnego niepodlegającej nadzorowi. Na marginesie należy zaznaczyć, że kryterium nadzoru, jakim jest legalność, wyklucza dopuszczalność działania samorządu terytorialnego

bez umocowania w wyraźnej podstawie prawnej. Działanie samorządu terytorialnego nie znajdujące umocowania w wyraźnej podstawie prawnej, a dokonywane wyłącznie z powołaniem się na zasadę jego samodzielności nie spełnia wymogów działania legalnego. Z punktu widzenia zakresu i kryterium nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego nie są istotne prezentowane w doktrynie i orzecznictwie różnego rodzaju podziały uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego (np. na uchwały intencyjne, władcze, akty prawa miejscowego, akty kierownictwa wewnętrznego, wyrażające stanowisko wspólnoty, apele, wnioski, stanowiska, dezyderaty, ideologiczne, itp.), każda bowiem uchwała – niezależnie od jej treści, w tym tego, czy zawiera normy konkretne, generalne, czy też nie zawiera norm prawnych, może i musi stanowić przejaw wykonywania zadań publicznych w takim zakresie, w jakim zdecydował o tym ustawodawca, a tym samym znajdować oparcie w konkretnej normie prawnej umocowującej do określonego działania.

Oznacza to, że skoro nie istnieje inna sfera działalności organów jednostek samorządu terytorialnego niż wyznaczona jej zadaniami publicznymi, to każda aktywność organów jednostek samorządu terytorialnego jest aktywnością zdeterminowaną kategorią zadań publicznych. Kwestia prawidłowości odczytania przez organy jednostek samorządu terytorialnego treści tych zadań oraz kwestia prawidłowości realizacji tych zadań podlega badaniu na etapie kontroli sądowoadministracyjnej legalności zaskarżonego aktu, nie może natomiast dyskwalifikować dopuszczalności tej kontroli. Warto przytoczyć stanowisko wyrażone w uzasadnieniu uchwały Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 września 1994 r., W 10/93, publ.: OTK 1994, nr II, poz. 46, w którym stwierdzono, że „(...) wszystkie zadania samorządu terytorialnego mają charakter zadań publicznych w tym znaczeniu, że służą zaspokojeniu potrzeb zbiorowych społeczności czy to lokalnych, w wypadku zadań własnych, czy zorganizowanego w państwo całego społeczeństwa, jak w wypadku zadań zleconych (z art. 6 i 7 ustawy o samorządzie terytorialnym). (...) „Zaspokojenie potrzeb mieszkańców” jako cel działalności samorządu terytorialnego (...) ma być osiągniany poprzez całą tę działalność. Nie ma żadnych podstaw prawnych ku temu, by różnicować poszczególne zadania i kompetencje jednostek samorządu terytorialnego na takie, które przyczyniają się do osiągnięcia tego celu i na takie, które się nie przyczyniają, względnie na takie, które przyczyniają się w mniejszym stopniu. (...) Także wykonując uprawnienia właścicielskie w stosunku do mienia komunalnego organ samorządu terytorialnego



realizuje - zdaniem Trybunału Konstytucyjnego - zadanie publiczne w rozumieniu obowiązującego prawa”.

Dodatkowo należy podkreślić, w nawiązaniu do poglądów, zgodnie z którymi, w zakresie właściwości sądów administracyjnych mieszczą się tylko takie akty lub czynności, które zawierają element władztwa administracyjnego (por. postanowienie NSA z dnia 22 lutego 2010 r., I OSK 207/10), że wszelkie działania organów administracji publicznej, w tym organów jednostek samorządu terytorialnego, zdeterminowane są kategorią władztwa administracyjnego, nawet jeśli w konkretnym przypadku organ z tego władztwa nie korzysta. Pojęcie władztwa nawiązuje do pojęcia władzy, przez którą należy rozumieć moc właściwą określonym podmiotom, przy czym moc ta realizowana jest przez ustawodawstwo, wykonywanie ustaw oraz sądownictwo (art. 10 ust. 1 i 2 Konstytucji RP). Władza realizuje się w pewnych relacjach społecznych, w których jeden z podmiotów ma prawną kompetencję do podejmowania rozstrzygnięć kształtujących sytuację prawną innego podmiotu. W doktrynie prawa administracyjnego prezentowany jest trafny pogląd, zgodnie z którym władza administracyjna w sensie potencjalnym to ilość i jakość środków administracyjnych będących w jej dyspozycji, natomiast władztwo administracyjne to efekt użycia tychże środków w postaci i w zakresie wyznaczonym przez normatywne atrybuty władztwa. Źródłem władztwa są normy prawne ustanawiane przez powołane do tego organy wspólnoty publicznoprawnej. „Nośnikiem” władczości, gdy chodzi o władztwo administracyjne, jest prawo administracyjne i ono określa również wymiar tego władztwa. Według M. Krawczyka władztwo administracyjne to: 1) zawężone z uwagi na kryterium podmiotowe władztwo państwowe (publiczne), 2) przysługujące niepodzielnie państwu jako organizacji, 3) wynikające z władzy państwowej (publicznej), 4) sprowadzające się do zakresu mocy normatywnie wyznaczonych atrybutów, w jakie wyposażona jest administracja publiczna i bez których nie mogłaby istnieć ani wypełniać swojej misji publicznej, takich jak: autorytatywność, imperatywność, ekspektatywność, omnipotencja i często dyskrejonalność działań administracyjnych (zob. M. Krawczyk, Podstawy władztwa administracyjnego, Warszawa 2016, s. 48, s. 104-105 s. 119). Administracja publiczna zawsze ma do dyspozycji władztwo, ale nie zawsze będzie z tego władztwa korzystać. Czasem korzysta z innych środków, przy pomocy których działa, np. korzysta z form i środków cywilnoprawnych i nie stosuje środków przymusu. Niekorzystanie z władztwa nie oznacza jednak jego braku. Kwestia korzystania lub niekorzystania z władztwa

administracyjnego wiąże się z wyodrębnianiem dwóch podstawowych funkcji administracji publicznej. W klasycznym ujęciu (obecnie modyfikowanym) funkcja administracji publicznej może być dwojaka, może to być administracja władcza (*imperium*), gdzie korzysta się z władztwa administracyjnego, lub administracja niewładcza, gdzie tego władztwa się nie używa, ciągle nim jednak dysponując. Jak podkreśla I. Lipowicz, „dychotomia administracja władcza - niewładcza traci stopniowo swoje znaczenie; potencjalna władczość jest obecna stale w każdym działaniu władzy publicznej” (zob. I. Lipowicz, Samorząd terytorialny XXI wieku, Warszawa 2019, s. 215).

Wszystkie powyższe spostrzeżenia bezpośrednio korespondują z kierunkiem dokonującej się na przestrzeni lat ewolucji poglądów w kwestii wykładni pojęcia aktów podejmowanych w sprawach z zakresu administracji publicznej, tj. kierunkiem gwarantującym w jak największym stopniu prawo do sądu, a tym samym wskazującym na potrzebę szerokiego rozumienia tego pojęcia. Obecnie nie budzi już wątpliwości ani w doktrynie, ani w orzecznictwie, na co trafnie wskazuje strona skarżąca kasacyjnie, że sprawy z zakresu administracji publicznej obejmują wszelkie akty administracji publicznej z wyłączeniem tych, które rodzą bezpośrednio skutki cywilnoprawne (por. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne, Warszawa 2007, s. 380; B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, komentarz do art. 3 p.p.s.a., teza 39; uzasadnienia uchwał NSA: z dnia 1 czerwca 1998 r. sygn. akt OPS 3/98, ONSA 1998, z. 4, poz. 109; z dnia 6 listopada 2000 r., OPS 11/00, ONSA 2001/2/52; z dnia 21 lipca 2008 r., I OPS 4/08, ONSAiWSA 2008/6/90), ponieważ jako takie podlegają one kognicji sądów powszechnych. Trybunał Konstytucyjny w cytowanym już uzasadnieniu uchwały z dnia 27 września 1994 r., W 10/93, stwierdził, że „kryterium wyróżnienia "spraw z zakresu administracji publicznej" nie może stanowić ani brak cywilnych skutków danej uchwały organu gminy (jednostki samorządu terytorialnego), ani ogólny i abstrakcyjny jej charakter. (...) Zawężanie "administracji publicznej" do rozstrzygnięć ogólnych i abstrakcyjnych, natury normatywnej, nie znajduje uzasadnienia ani w przepisach prawa, ani w stanowisku doktryny odnośnie prawnych form działania administracji publicznej. (...) Uchwała jako forma wypowiedzi organu kolegialnego może mieć różną charakterystykę prawną. Może - zależnie od podstawy kompetencyjnej - stanowić w swej treści akt ogólny i abstrakcyjny, ale także może

być adresowana indywidualnie i mieć zastosowanie do konkretnie określonych sytuacji. (...) Administracja publiczna - jako funkcja ustawowo do jej wypełniania upoważnionych podmiotów - realizowana jest zarówno poprzez wydawane przez te podmioty akty ogólne i abstrakcyjne, jak i akty indywidualne i konkretne, przy czym w obu wypadkach są to różne kategorie aktów administracji (publicznej)". Trafnie wskazuje się, że „z punktu widzenia realizacji gwarancji konstytucyjnych pozytywnie należy ocenić szerokie rozumienie pojęcia sprawy z zakresu administracji publicznej uznające, że działania i akty prawne podejmowane przez organy samorządu terytorialnego mogą być kwalifikowane jako działania z zakresu wykonywania administracji publicznej nawet wówczas, gdy zmierzają do wywołania w przyszłości określonych skutków cywilnoprawnych, jeżeli działaniom tym nadawana jest forma charakterystyczna dla aktów administracyjnych” (zob. M. Kowalski, Prawo do sądu administracyjnego. Standard międzynarodowy i konstytucyjny oraz jego realizacja, Warszawa 2019, s. 423; por. też: uzasadnienie uchwały Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 września 1994 r., W 10/93 (OTK z 1994 r., cz. II, poz. 46), postanowienie NSA z dnia 12 grudnia 2007 r., I OSK 2613/17). Pogląd, zgodnie z którym do uchwał nienależących do zakresu administracji publicznej można zaliczyć jedynie te, które objęte są kognicją sądów powszechnych, wyrażany jest również w doktrynie prawa administracyjnego (zob. J. Zimmermann, Prawo administracyjne, Warszawa 2020, s. 514; P. Chmielnicki (red.), Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, Warszawa 2004, s. 583).

Na tle powyższych rozważań należy zatem stwierdzić, że „akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej” w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. obejmują wszelkie akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków z wyłączeniem tych, które podlegają kognicji innych sądów niż sądy administracyjne, w tym zwłaszcza sądy powszechne.

Poza wszystkimi wskazanymi wyżej podstawami tego stanowiska, jest ono również uzasadnione koniecznością zapewnienia realizacji prawa do sądu i objęcia kontrolą sądownoadministracyjną jak najszerszego zakresu działań administracji publicznej, a tym samym zapobieżenia takim przejawom aktywności administracji publicznej, która ukierunkowana jest na uniknięcie tej kontroli. Trafnie podkreśla strona skarżąca kasacyjnie, że przyjęcie odmiennego stanowiska, tj. stanowiska, które zaprezentował Sąd I instancji, prowadzi do niedopuszczalnej sytuacji, w której

pewna kategoria spraw zostaje wyłączona spod jakiegokolwiek kontroli sądowej, co pozostaje w sprzeczności z normami Konstytucji, w tym zwłaszcza jej art. 184 i art. 45 ust. 1 gwarantującym prawo do sądu.

Błędna wykładnia art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. dokonana przez Sąd I instancji doprowadziła do jego niewłaściwego zastosowania w realiach niniejszej sprawy, tj. do odmowy zakwalifikowania uchwały Rady Gminy L. z dnia [...] kwietnia 2019 r. Nr [...] w sprawie podjęcia deklaracji „Gmina L. wolna od ideologii „LGBT”” do aktów podlegających zaskarżeniu do sądu administracyjnego, a w konsekwencji do wadliwego odrzucenia skargi Rzecznika Praw Obywatelskich na tę uchwałę na podstawie art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a., co czyniło uzasadnionym pierwszy zarzut skargi kasacyjnej.

Trafny okazał się również drugi zarzut skargi kasacyjnej.

Naruszenia art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a. w związku z art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym i art. 8 § 1 p.p.s.a. strona skarżąca kasacyjnie upatruje w błędnej wykładni i niewłaściwym zastosowaniu tych przepisów podkreślając, że kwestia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia wnoszącego skargę 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.

W odniesieniu do tego zarzutu należy zauważyć, że w istocie Sąd I instancji wskazał zarówno art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a., jak i art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a. jako podstawy odrzucenia skargi. Z uzasadnienia zaskarżonego postanowienia wynika jednak, że to nie kwestia braku legitymacji Rzecznika Praw Obywatelskich do zaskarżenia przedmiotowej uchwały, lecz stwierdzenie braku właściwości sądu administracyjnego do rozpoznania skargi spowodowało odrzucenie tej skargi. W tym stanie rzeczy oczywiście wadliwe przywołanie podstawy prawnej odrzucenia skargi poprzez dodatkowe wskazanie na art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a. nie daje podstaw do jednoznacznego stwierdzenia, że Sąd I instancji odrzucił skargę ze względu na zbadanie i zakwestionowanie legitymacji procesowej Rzecznika Praw Obywatelskich. Stanowisko strony skarżącej wyrażone w treści drugiego zarzutu skargi kasacyjnej i jego argumentacja przedstawiona w uzasadnieniu skargi kasacyjnej, sprowadzające się do stwierdzenia, że legitymacja skargowa Rzecznika Praw Obywatelskich wynika z art. 8 § 1 p.p.s.a. i nie jest uzależniona od wykazania konkretnego naruszenia

interesu prawnego, są jednak oczywiście trafne czyniąc uzasadnionym również drugi z zarzutów skargi kasacyjnej.

Skoro zarzuty skargi kasacyjnej okazały się trafne skutecznie doprowadzając do podważenia stanowiska Sądu I instancji o zaistnieniu podstaw do odrzucenia skargi na uchwałę Rady Gminy L. z dnia [...] kwietnia 2019 r. [...] w sprawie podjęcia deklaracji „Gmina L. wolna od ideologii „LGBT””, należało uchylić zaskarżone postanowienie i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji, w oparciu o art. 185 § 1 p.p.s.a.

W toku dalszego postępowania Sąd I instancji przyjmie, że sprawa ze skargi na uchwałę Rady Gminy L. z dnia [...] kwietnia 2019 r. Nr [...] w sprawie podjęcia deklaracji „Gmina L. wolna od ideologii „LGBT”” należy do jego właściwości.

W odniesieniu do zaprezentowanych w skardze kasacyjnej, piśmie procesowym Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 20 maja 2021 r., jak również w pismach uczestników postępowania sądowoadministracyjnego, stanowisk w kwestii zgodności z prawem zaskarżonej uchwały, należy podkreślić, że ze względu na to, że przedmiotem skargi kasacyjnej było postanowienie o odrzuceniu skargi kasacyjnej, Naczelny Sąd Administracyjny nie miał podstaw do wyrażania stanowiska w kwestii zgodności z prawem zaskarżonej uchwały. Kontrola legalności zaskarżonej uchwały, od której wadliwie uchylił się Sąd I instancji, obejmująca zwłaszcza ocenę, czy zaskarżona do sądu administracyjnego uchwała miała podstawę prawną, czy stanowiła wynik prawidłowego zrealizowania podstawy prawnej, czy została wydana w granicach kompetencji organu, który ją podjął, a także czy stanowiła wynik prawidłowo przeprowadzonej procedury, nastąpi w toku ponownego postępowania sądowoadministracyjnego przed Sądem I instancji i dopiero w przypadku merytorycznego orzeczenia co do legalności zaskarżonej uchwały, jeśli zostanie ono zaskarżone skargą kasacyjną, zaistnieje podstawa do zajęcia przez Naczelny Sąd Administracyjny stanowiska w kwestii legalności uchwały Rady Gminy L. z dnia [...] kwietnia 2019 r. Nr [...] w sprawie podjęcia deklaracji „Gmina L. wolna od ideologii „LGBT””.