

POSTANOWIENIE

Dnia 24 września 2021 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Wojciech Jakimowicz

po rozpoznaniu w dniu 24 września 2021 r.
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej Rzecznika Praw Obywatelskich
od postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie
z dnia 17 lutego 2021 r., sygn. akt: III SA/Lu 312/20
o odrzuceniu skargi Rzecznika Praw Obywatelskich
na uchwałę Rady Powiatu Ryckiego
z dnia 30 kwietnia 2019 r., nr ~~X~~/40/19
w przedmiocie powstrzymania ideologii gender i „LGBT”

postanawia:

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



Na oryginalnie właściwy podpis
Za zgodność z oryginałem

Krzysztof Pietsch
sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Postanowieniem z dnia 17 lutego 2021 r., sygn. akt: III SA/Lu 312/20 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie odrzucił skargę Rzecznika Praw Obywatelskich na uchwałę - stanowisko Rady Powiatu Ryckiego z dnia 30 kwietnia 2019 r. w przedmiocie powstrzymania ideologii gender i „LGBT”.

Jak wynika z akt sprawy, w dniu 30 kwietnia 2019 r. Rada Powiatu Ryckiego podjęła uchwałę nr X/40/19 „Stanowisko w sprawie powstrzymania ideologii gender i „LGBT”, przyjmując deklarację: Powiat Rycki wolny od ideologii gender i „LGBT”.

Rzecznik Praw Obywatelskich wywiódł skargę, zarzucając powyższej uchwale:

1) naruszenie art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 4 ust. 1 i art. 12 pkt 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym poprzez wykroczenie poza zakres zadań powiatu 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;

2) naruszenie art. 47, art. 48, art. 54 ust. 1, art. 70 ust. 1 i art. 73 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP poprzez ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności, podczas gdy ich ograniczenie może nastąpić tylko w drodze ustawy;

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

4) naruszenie art. 30 w zw. z art. 47 w zw. z art. 32 ust. 2 Konstytucji RP i art. 54 ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 8 w zw. z art. 14 i art. 10 w zw. z art. 14 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (sporządzonej w Rzymie 4 listopada 1950 r., Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284; dalej jako: „Europejska Konwencja Praw Człowieka” lub „EKPCz”), przez 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;

5) naruszenie art. 48, art. 70 ust. 1 i art. 73 Konstytucji RP poprzez bezprawne ograniczenie praw i wolności mieszkańców powiatu ryckiego do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami, do nauki i do nauczania, polegające na władczej ingerencji w działalność placówek oświatowych, narzuceniu im wartości zgodnych wyłącznie z jednym światopoglądem oraz dążeniu do wykluczenia z programu nauczania treści dotyczących edukacji seksualnej i antydyskryminacyjnej;

6) naruszenie art. 21 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej poprzez ograniczenie swobody przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich polegające nieuzasadnionym zniechęceniu obywateli UE, którzy identyfikują się jako osoby LGBT lub wyznają światopogląd inny niż ten narzucony przez uchwałę, do przebywania w powiecie ryckim oraz związane z nim naruszenie art. 7, art. 11 ust. 1, art. 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 związku z powyższymi zarzutami Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości, ewentualnie, gdyby Sąd przyjął, że zachodzą wątpliwości co do interpretacji prawa Unii Europejskiej – o skierowanie na podstawie art. 267 TFUE pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej o 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 polegającego na dyskryminującym ograniczaniu praw osób nieheteronormatywnych i transpłciowych?”

W odpowiedzi na skargę Rada Powiatu Ryckiego wniosła o jej odrzucenie, ewentualnie oddalenie, dopuszczenie dowodu z załączonych do odpowiedzi

sygn. akt: III OSK 4972/21

dokumentów i zasądzenie kosztów postępowania sądowego w tym kosztów zastępstwa procesowego wg norm przepisanych.

Udział w postępowaniu sądowym zgłosiła Fundacja Instytut na Rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris. W dniu 2 listopada 2020 r. Prokurator Prokuratury Krajowej zgłosił swój udział w niniejszym postępowaniu.

Pismem z dnia 14 grudnia 2020 r. Rzecznik Praw Obywatelskich uzupełnił argumentację skargi, odnosząc się do stanowiska Fundacji Instytut na Rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris, wyrażonego w piśmie z dnia 17 listopada 2020 r.

Pismem z dnia 17 listopada 2020 r. Fundacja Ordo Iuris wniosła o odrzucenie skargi.

Pismem z dnia 14 grudnia 2020 r. Prokurator Prokuratury Krajowej wniósł o oddalenie skargi. Podobne stanowisko wyraziła Rada Powiatu Ryckiego pismem z dnia 7 stycznia 2020 r.

Pismem z dnia 7 stycznia 2020 r. organ wniósł o oddalenie skargi.

W piśmie procesowym z dnia 13 lutego 2021 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o dopuszczenie dowodu z dokumentu w postaci Raportu Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy – Komitetu do Spraw Bieżących z dnia 27 stycznia 2021 r. w kwestii roli władz lokalnych w odniesieniu do faktycznej sytuacji i praw osób LGBTI w Polsce.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie odrzucając skargę wskazał, że kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie m.in. w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (art. 3 § 2 pkt 5 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi) oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż akty prawa miejscowego, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 2 pkt 6 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). Sąd stwierdził, że zaskarżona uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego, gdyż nie posiada jego podstawowych cech, jakim są: ustanowienie praw i obowiązków o charakterze generalnym, powszechnie obowiązującym i skierowanym do nieokreślonej liczby adresatów, w tym przypadku – mieszkańców powiatu, możliwość zaskarżenia

uchwały stanowiącej przedmiot niniejszej sprawy mogła być więc rozpatrywana wyłącznie w oparciu o art. 3 pkt 6 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Sad wyjaśnił, że skargą do sądu administracyjnego mogą być objęte jedynie akty, które dokonywane są w sprawach z zakresu administracji publicznej. Wniosek taki wynika z literalnego brzmienia art. 3 § 2 pkt 6 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Kontrola takich aktów jest sprawowana, jeśli ustawa nie stanowi inaczej, wyłącznie w oparciu o kryterium legalności rozumianej jako zgodności z prawem, na co wskazuje brzmienie art. 1 § 1 i § 2 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Podkreślając, że Sądowi znane jest stanowisko wyrażone w postanowieniu NSA z 25 września 2020 r., sygn. akt I OSK 1256/20, z uwagi na treść zaskarżonego aktu za bardziej adekwatny z punktu widzenia rozstrzygnięcia sprawy Sąd uznał pogląd wyrażony w uzasadnieniu uchwały NSA z dnia 26 czerwca 2014 r., sygn. akt I OPS 14/13, podzielany w orzecznictwie sądów administracyjnych, 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.

W ocenie Sądu, 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. Bez wątplenia nie stanowi ona realizacji zadania publicznego przypisanego ustawowo organowi samorządu terytorialnego (tu: Radzie Powiatu Ryckiego), a ponadto nie zawiera elementu władztwa administracyjnego. Zaskarżona uchwała Rady Powiatu Ryckiego 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. Sąd podzielił jednocześnie zapatrywanie, że pojęcie aktów z zakresu administracji publicznej powinno być ujmowane szeroko, bez względu na formę, niemniej jednak decydujące znaczenie w zakresie ich kwalifikacji ma regulowana nimi materia. 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. Zawarta w uchwale deklaracja 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 Powiatu Ryckiego biorących udział w podjęciu uchwały.

Sąd przytoczył także prezentowane w literaturze stanowisko, zgodnie z którym uchwała w sprawie kierunków działania zarządu powiatu, o której mowa w przepisie art. 12 pkt 4 ustawy o samorządzie powiatowym (wskazanym, jako podstawa prawna zaskarżonej uchwały) może określać wytyczne o ogólniejszym charakterze lub też zawierać zalecenia czy wskazówki odnoszące się do określonej kategorii zadań czy nawet konkretnych zadań organu wykonawczego, ale – co trzeba podkreślić – bez możliwości formułowania poleceń czy nakazów konkretnego sposobu załatwienia danej sprawy. Niemniej zakres spraw, które mogą być przedmiotem kierunków działania zarządu, a tym samym wytycznych dla organu wykonawczego, uważa się za de facto nieograniczony. Powyższe, zdaniem Sądu, potwierdza tezę o braku adresata zaskarżonej uchwały, o ile bowiem uznaje się, że zakres wytycznych może być nieograniczony, to nie budzi wątpliwości, iż mogą one być skierowane jedynie do zarządu powiatu i tylko w tym zakresie mogłyby mieć istotne prawne znaczenie.

Na marginesie Sąd stwierdził, że w orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowany jest pogląd, że jednostki samorządu terytorialnego (analogicznie jak Sejm i Senat) uprawnione są do podejmowania uchwał okolicznościowych i problemowych. Nie stanowiąc ani aktów prawa miejscowego, ani podejmowanych w sprawach z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 5 i pkt 6 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi uchwały te nie podlegają kontroli sądów administracyjnych

Do rozstrzygnięcia zostało zgłoszone zdanie odrębne, w którym zostało podkreślone, że przedstawione do kontroli sądowej stanowisko organu kolegialnego,

jakim jest rada powiatu, jest – niezależnie od nadanej mu przez ten organ nazwy – przejawem działania administracji publicznej, a jako niewywołujące bezpośrednio skutków cywilnoprawnych, stanowi akt organu z zakresu administracji publicznej, w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 6 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zaskarżona uchwała jest adresowana do zarządu powiatu jako organu wykonawczego powiatu oraz do podległych powiatowi jako jednostce samorządu terytorialnego organów, instytucji, jednostek organizacyjnych i nie jest niewiążącym oświadczeniem o charakterze ideowym.

Rzecznik Praw Obywatelskich wywiódł od powyższego postanowienia skargę kasacyjną, w której wniósł o uchylenie orzeczenia w całości i rozpoznanie skargi, zarzucając:

1) naruszenie art. 58 § 1 pkt 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zw. z art. 3 § 2 pkt 5 i 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 sprawy z zakresu administracji publicznej, a przez to nie należy do właściwości sądu administracyjnego i nie może być przedmiotem kontroli sądowoadministracyjnej,

2) naruszenie art. 58 § 1 pkt 5a Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zw. z art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym 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,

3) naruszenie przepisu prawa materialnego, tj: art. 58 § 1 pkt 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zw. z art. 3 § 2 pkt 6 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zw. z art. 12 pkt 4 ustawy o

samorządzie powiatowym, poprzez niewłaściwe zastosowanie przepisu art. 12 pkt 4, polegające na przyjęciu, że zaskarżona uchwała nie zawiera adresata, w szczególności będącego podmiotem pozostającym z organem w jakiegokolwiek instytucjonalnej lub prawnej zależności, podczas gdy uchwała zawiera apel m.in. do samorządów o podjęcie określonych skonkretyzowanych w treści uchwały działań, co w powiązaniu ze wskazaniem art. 12 pkt 4 stanowi o kierunkach działania zarządu powiatu, a w konsekwencji jest aktem organu administracyjnego podjętym w zakresie administracji publicznej, podlegającym kontroli sądu administracyjnego.

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.

Wyjaśniając zarzut naruszenia art. 58 § 1 pkt 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zw. z art. 3 § 2 pkt 6 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zw. z art. 12 pkt 4 ustawy o samorządzie powiatowym Rzecznik podkreślił, że w uchwale zawarto apel do samorządów, rządu i parlamentu dotyczący podjęcia określonych i skonkretyzowanych w treści uchwały działań. Nadto wytyczne uchwały – w powiązaniu z jej podstawą prawną (art. 12 pkt 4 ustawy o samorządzie powiatowym) należy uznać za kierowane do zarządu powiatu, a więc

jest ona aktem (do tego wadliwym) podjętym w sprawie z zakresu administracji publicznej podlegającym kontroli sądu administracyjnego. Uchwała jest formą realizacji przez radę powiatu ustawowych kompetencji, w którym nie mieści się wyrażanie osobistych poglądów radnych, a więc stanowisko Sądu, że uchwała ma charakter uchwały okolicznościowej, stanowiącej jedynie wyraz poglądów większości radnych i jako taka nie podlegająca kontroli sądowej - jest wadliwa. W sensie normatywnym całokształt spraw zaliczonych do zakresu działania powiatu ma na celu realizację zadań publicznych i z tej przyczyny sprawy te należą do zakresu administracji publicznej. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich zaskarżona uchwała spełnia wszystkie cechy, które w orzecznictwie i doktrynie przypisuje się aktom podejmowanym w sprawach z zakresu administracji publicznej.

Wyjaśniając zarzut naruszenia art. 58 § 1 pkt 5a Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w związku z art. 87 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym 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. 87 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym 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.

W piśmie z dnia 1 kwietnia 2021 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o rozpoznanie sprawy na rozprawie.

O przeprowadzenie rozprawy zawniósł także Prokurator Prokuratury Krajowej w piśmie z dnia 23 kwietnia 2021 r.

Zarządzeniem Zastępcy Przewodniczącej Wydziału III Izby Ogólnoadministracyjnej z dnia 21 lipca 2021 r. sprawa została skierowana na posiedzenie niejawne z uwagi na treść art. 182 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Pismem z dnia 16 września 2021 r. Prokurator Prokuratury Krajowej wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej, zgadzając się w całości z rozstrzygnięciem Sądu I instancji oraz wskazując, że stanowisko zaprezentowane w uchwale ma charakter deklaracji ideowej i nie kreuje żadnych władczych dyrektyw. W ocenie Prokuratora Rada Powiatu miała prawo do wyrażenia stanowiska w sprawach istotnych dla wspólnoty samorządowej, co wynika z art. 163 w zw. z art. 15 ust. 1 Konstytucji RP i w konsekwencji czyni skargę kasacyjną bezzasadną.

Pismem z dnia 21 września 2021 r. Prokurator Krajowy wniósł o przeprowadzenie rozprawy.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do przepisu art. 182 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 2325 ze zm.) zwanej dalej p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny może rozpoznać na posiedzeniu niejawnym skargę kasacyjną od postanowienia wojewódzkiego sądu administracyjnego kończącego postępowanie w sprawie. Znajdując podstawę do zastosowania powołanego przepisu, Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznał skargę kasacyjną na posiedzeniu niejawnym.

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.

Rozpoznając skargę kasacyjną w tak zakreślonych granicach Naczelny Sąd Administracyjny znalazł podstawy do jej uwzględnienia.

Skarga kasacyjna w niniejszej sprawie została oparta na zarzutach naruszenia przepisów postępowania oraz zarzucie naruszenia prawa materialnego.

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 sądownoadministracyjnej 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 ogólniejszej.

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 sądowoadministracyjnej 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 domniemania 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 sądzie 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 sądownoadministracyjnej.

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 przyjął, 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 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 pojęcie aktów z zakresu administracji publicznej powinno być ujmowane szeroko, bez względu na formę, niemniej jednak (...) decydujące znaczenie w zakresie ich kwalifikacji ma uregulowana 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 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. Kączkowska (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 zdeteterminowanej 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 randzie 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 osiągany 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, onnipotencja i często dyskrecjonalność 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 korzystała. 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 sądowniczo-administracyjne, 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 Powiatu Ryckiego z dnia 30 kwietnia 2019 r. nr X/40/19 w sprawie powstrzymania ideologii gender i „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.

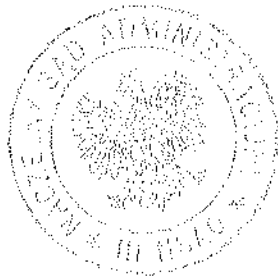
Naruszenia art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a. w związku z art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym i art. 8 § 1 p.p.s.a. strona skarżąca kasacyjnie upatruje w błędnej wykładni i niewłaściwym zastosowaniu tych przepisów podkreślając, że kwestia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia 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 powyższe zarzuty skargi kasacyjnej okazały się trafne skutecznie doprowadzając do podważenia stanowiska Sądu I instancji o zaistnieniu podstaw do odrzucenia skargi na uchwałę Rady Powiatu Ryckiego z dnia 30 kwietnia 2019 r., nr XI/40/19 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 Powiatu Ryckiego z dnia 30 kwietnia 2019 r., nr X/40/19 „Stanowisko Rady Powiatu Ryckiego w sprawie powstrzymania ideologii gender i „LGBT”” należy do jego właściwości.

W odniesieniu do trzeciego zarzutu skargi kasacyjnej (dotyczącego naruszenia art. 12 pkt 4 ustawy o samorządzie powiatowym) oraz zaprezentowanych w toku sprawy 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 sądownoadministracyjnego przed Sądem I instancji i dopiero w przypadku merytorycznego orzeczenia co do legalności zaskarżonej uchwały, jeśli zostanie ona zaskarżona skargą kasacyjną, zaistnieje podstawa do zajęcia przez Naczelny Sąd Administracyjny stanowiska w kwestii legalności uchwały Rady Powiatu Ryckiego z dnia 30 kwietnia 2019 r., nr X/40/19 w sprawie powstrzymania ideologii gender i „LGBT”.



Na wyjątek z tym wy podpis
Za znaczkami z wy podpisem

Maria Niekłaj
M. Niekłaj
Członek Sądowy