

## 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 Rzeszowie  
z dnia 8 września 2020 r., sygn. akt: II SA/Rz 27/20  
o odrzuceniu skargi Rzecznika Praw Obywatelskich  
na uchwałę Rady Gminy Niebylec  
z dnia 25 września 2019 r., nr XI/93/2019  
w przedmiocie powstrzymania ideologii LGBT

postanawia:

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



Na oryginalnie wklejony podpis  
za zysalność z oryginałem  
Dyrektor Biuletynu  
*[Signature]*  
kontroler z siedziby



## UZASADNIENIE

Postanowieniem z dnia 8 września 2020 r., sygn. akt: II SA/Rz 27/20 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie odrzucił skargę Rzecznika Praw Obywatelskich na uchwałę Rady Gminy Niebylec z dnia 25 września 2019 r., nr XI/93/2019.

Jak wynika z akt sprawy, w dniu 25 września 2019 r. Rada Gminy Niebylec podjęła uchwałę Nr XI/93/2019 w sprawie powstrzymania ideologii "LGBT". W § 1 uchwały Rada Gminy Niebylec przyjęła stanowisko wyrażające sprzeciw wobec promocji i afirmacji ideologii tak zwanych ruchów LGBT, stanowiące załącznik do uchwały.

Rzecznik Praw Obywatelskich wywiódł skargę, zarzucając powyższej uchwałę:

1) naruszenie art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 6 ust. 1, art. 18 ust. 1 ustawy 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;

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 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”);

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 gminy Niebylec do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem*ami*, 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.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Niebylec wniósł o jej odrzucenie, ewentualnie oddalenie w całości i zasądzenie kosztów postępowania sądowego, w tym kosztów zastępstwa procesowego wg norm przepisanych.

Zarzuty skargi Rzecznik Praw Obywatelskich uzupełnił w piśmie procesowym z dnia 2 marca 2020 r., w którym zarzucił Radzie Gminy Niebylec naruszenie art. 21 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Udział w postępowaniu sądowym, na podstawie art. 33 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi zgłosiły: Fundacja Instytut na Rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris oraz Stowarzyszenia: Kampania Przeciw Homofobii oraz Federacja Znaki Równości.

W dniu 4 września 2020 r. Prokurator Prokuratury Krajowej zgłosił swój udział w niniejszym postępowaniu, wnosząc o oddalenie wniesionej skargi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie odrzucając wniesioną przez Rzecznika Praw Obywatelskich skargę stwierdził, że zaskarżona uchwała bez wątpienia nie stanowi aktu prawa miejscowego, czyli aktu normatywnego o charakterze generalno-abstrakcyjnym. Nie posiada bowiem 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 Niebylec. W takim stanie rzeczy Sąd musiał rozważyć, czy uchwała została podjęta w sprawie z zakresu administracji publicznej, gdyż tylko wobec takiej uchwały skarga jest dopuszczalna. Wskazując, że w orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowany jest konsekwentnie pogląd, iż akt organu jednostki samorządu terytorialnego może zostać uznany za podjęty w sprawie z zakresu administracji publicznej, jeśli charakteryzuje się następującymi cechami: 1) ma na celu realizację zadań publicznych przypisanych w drodze ustawy organom jednostek samorządu terytorialnego; 2) nakłada obowiązek, stwierdza uprawnienie lub obowiązek bądź tworzy lub znosi istniejący stosunek prawny; 3) ma charakter indywidualny bądź generalny; 4) nie jest aktem prawa miejscowego; Sąd uznał, że zaskarżona uchwała nie odznacza się żadną z wymienionych wyżej cech, a w konsekwencji nie można było uznać, że została podjęta w sprawie z zakresu administracji publicznej. Sąd stwierdził, że zaskarżona uchwała nie stanowi realizacji zadania publicznego przypisanego ustawowo organowi samorządu terytorialnego, a ponadto nie zawiera elementu władztwa administracyjnego. Analiza treści stanowiska Rady prowadzi do wniosku, że jest ono w istocie wyrażeniem przez radnych, obecnych na sesji Rady w dniu 25 września 2019 r., ich subiektywnych poglądów w kwestiach obyczajowych i światopoglądowych, natomiast nie stanowi podstawy nałożenia jakichkolwiek obowiązków, przyznania bądź stwierdzenia uprawnień, nie tworzy też i nie znosi istniejących stosunków prawnych. Zawarta w przyjętym stanowisku deklaracja, iż "samorząd, który reprezentujemy – zgodnie z naszą wielowiekową kulturą życia społecznego wyraża sprzeciw wobec prób ingerencji w prywatną sferę życia Polaków i Polek. Nie damy narzucić sobie wyolbrzymionych problemów i sztucznych konfliktów, które niesie ze sobą ideologia "LGBT"" nie została powiązana z jakimikolwiek sprecyzowanymi działaniami faktycznymi i prawnymi, które mogłyby wpływać na sposób postępowania jednostek lub podmiotów wykonujących zadania publiczne, bądź też określać ich sytuację prawną. Zaskarżona uchwała nie ma też znaczenia prawnego dla możliwości i prawnej dopuszczalności wyrażania innych poglądów od tych zaprezentowanych przez radnych Gminy Niebylec uczestniczących w podjęciu uchwały, nie zawiera także w swej treści sformułowań dyskryminujących osoby LGBT, jak też ograniczających prawa tych osób. Sąd podkreślił, że kwestionowana w skardze uchwała ma bez wątpienia charakter niewładczy, co prowadzić musi do wniosku, że wykracza poza granice kognicji sądu administracyjnego. Sąd przytoczył prezentowany w piśmiennictwie

pogląd, zgodnie z którym szczególną podkategorię uchwał organów stanowiących jednostki samorządu terytorialnego stanowią uchwały tzw. okolicznościowe i problemowe. Uchwały okolicznościowe służą do symbolicznego upamiętnienia zasłużonych dla państwa lub regionu osób albo uczczenia ważnych wydarzeń historycznych, w dziejach narodu lub społeczności lokalnej. Natomiast celem uchwał problemowych, podejmowanych najczęściej na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jest zakomunikowanie stanowiska organu kolegialnego w sprawach związanych z bieżącą działalnością, jak i ogólnospołecznych i stanowiących przedmiot szerszego dyskursu publicznego. Rola takiej uchwały sprowadza się do upublicznienia poglądów rady odnośnie do partykularnego zjawiska, czy problemu. Niewątpliwie taka uchwała, jak i okolicznościowa, jest niewłaściwą formą działania organu samorządu terytorialnego, nie jest też aktem normatywnym obowiązującym powszechnie, ani wewnętrznie, ani źródłem jakichkolwiek obowiązków prawnych. 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.

Rzecznik Praw Obywatelskich wywiódł od powyższego postanowienia skargę kasacyjną, w której domagając się przeprowadzenia rozprawy, wniósł o uchylenie orzeczenia w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, zarzucając:

1) naruszenie art. 58 § 1 pkt 1 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. 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.

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. Naczelnny 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. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich zaskarżona uchwała spełnia wszystkie cechy, które w orzecznictwie i doktrynie przypisuje się aktom podejmowanym w sprawach z zakresu administracji publicznej, jednak nawet w przypadku przyjęcia, że uchwała 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.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną pełnomocnik Rady Gminy Niebylec wniósł o jej odrzucenie, ewentualnie oddalenie w całości na posiedzeniu niejawnym oraz o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania oraz wskazał, że Rada Gminy uznaje, że uchwała nie jest aktem organu jednostki samorządu terytorialnego podjętym w sprawie z zakresu administracji publicznej, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 6 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, lecz ma charakter ogólnej deklaracji ideowej, niebędącej podstawą nałożenia jakichkolwiek obowiązków czy przyznania bądź stwierdzenia uprawnień. Uchwała jest realizacją konstytucyjnego prawa do wolności wypowiedzi, nie narusza zasady legalizmu, nie ogranicza ani nie ingeruje w konstytucyjne prawa i wolności jakiejkolwiek grupy obywateli ani nie dyskryminuje ze



sygn. akt: III OSK 3944/21

względu na jakiegokolwiek cechy osobowe, będąc niewiążącym aktem afirmującym fundamentalne zasady poświadczone przez polskiego ustawodawcę.

Pismem z dnia 27 maja 2021 r. Prokurator Prokuratury Krajowej wniosła o rozpoznanie sprawy na rozprawie.

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 20 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 Gminy 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.

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.

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 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 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 poglądy orzecznictwa, w tym na uchwałę Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 czerwca 2014 r., I OPS 14/13, stwierdził, że „akt organu jednostki samorządu terytorialnego może zostać uznany za podjęty w sprawie z zakresu administracji publicznej, jeżeli charakteryzuje się następującymi cechami; 1) ma na celu realizację zadań publicznych przypisanych organom jednostek samorządu terytorialnego w drodze ustawy, 2) nakłada obowiązek, stwierdza uprawnienie lub obowiązek bądź tworzy lub znosi istniejący stosunek prawny, 3) ma charakter indywidualny bądź generalny, 4) nie jest 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 materia przez nie regulowana”. 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, OTKz 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 zdeterminowanej 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 osiąganym 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 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 władczą (imperium), gdzie korzysta się z władztwa administracyjnego, lub administracja niewładczą, gdzie tego władztwa się nie używa, ciągle nim jednak dysponując. Jak podkreśla I. Lipowicz, "dychotomia administracja władczą - niewładczą 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 sądowoadministracyjne*, 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, ONSA i WSA 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 Niebylec z dnia 25 września 2019

r., nr XI/93/2019 w sprawie powstrzymania 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 Niebylec z dnia 25 września 2019 r., nr XI/93/2019 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 Niebylec z dnia 25 września 2019 r., nr XI/93/2019 w sprawie powstrzymania ideologii „LGBT” należy do jego właściwości.

W odniesieniu do 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 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 Niebylec z dnia 25 września 2019 r., nr XI/93/2019 w sprawie powstrzymania ideologii „LGBT”.



Na oryginał wchodziły i wchodzi  
za zgodności z protokołem  
władz sądowniczych  
*[Signature]*  
sędziów sądowniczych