



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 25-03-2021 r.

Adam Bodnar

XI.505.2.2020.FR

**Naczelny Sąd Administracyjny
w Warszawie**

za pośrednictwem

**Wojewódzkiego Sądu
Administracyjnego w Lublinie**
adres elektronicznej skrzynki
podawczej:
/wsalublin/SkrytkaESP

skarżący kasacyjnie

Rzecznik Praw Obywatelskich
adres elektronicznej skrzynki
podawczej: /RPO/SkrytkaESP

organ

Rada Powiatu Ryckiego

uczestnicy postępowania:

**Fundacja Instytut na Rzecz
Kultury Prawnej Ordo Iuris**

Prokuratura Krajowa

dot. sygn. akt III SA/Lu 312/20

**SKARGA KASACYJNA
Rzecznika Praw Obywatelskich**

Działając na podstawie art. 173 § 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, z późn. zm.; dalej jako: „p.p.s.a.”) **zaskarżam** w całości postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 17 lutego 2021 r. w sprawie III SA/Lu 312/20 ze skargi Rzecznika Praw Obywatelskich na uchwałę nr X/40/2019 Rady Powiatu Ryckiego z

dnia 30 kwietnia 2019 - *stanowisko Rady Powiatu Ryckiego w sprawie powstrzymania ideologii gender i „LGBT”* (doręczone w dniu 2 marca 2021 r.).

Zaskarżonemu orzeczeniu zarzucam:

Naruszenie przepisów postępowania, tj.:

- **art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a. w zw. z art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. i art. 3 § 1 p.p.s.a.** poprzez ich błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie mające istotny wpływ na wynik sprawy i w konsekwencji odrzucenie skargi ze względu na błędne przyjęcie, że zaskarżona uchwała nie dotyczy spraw z zakresu administracji publicznej, a przez to nie należy do właściwości sądu administracyjnego i nie może być przedmiotem kontroli sądowoadministracyjnej;

- **art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a w związku z art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym** (Dz. U. z 2020 r. poz. 920, t.j., dalej jako: „u.s.p.”) **i art. 8 § 1 p.p.s.a.** 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.

Ponadto, naruszenie przepisu prawa materialnego, tj.:

- **art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a. w zw. z art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. w zw. z art. 12 pkt 4 u.s.p.,** poprzez niewłaściwe zastosowanie przepisu art. 12 pkt 4 u.s.p. polegające na przyjęciu, że zaskarżona uchwała nie zawiera adresata, w szczególności będącego podmiotem pozostającym z organem w jakiegokolwiek instytucjonalnej lub prawnej zależności, podczas gdy zaskarżona uchwała zawiera apel m.in. do samorządów o podjęcie określonych, skonkretyzowanych w treści uchwały działań, co w powiązaniu ze wskazaniem art. 12 pkt 4 u.s.p. jako podstawy prawnej jej wydania prowadzi do wniosku, że zaskarżona uchwała stanowi o kierunkach działania zarządu powiatu, a w konsekwencji jest aktem organu administracyjnego podjętym w zakresie administracji publicznej, podlegającym kontroli sądu administracyjnego.

W związku z powyższym, na podstawie art. 188 p.p.s.a.

wnoszę o

uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości i rozpoznanie skargi.

UZASADNIENIE

Stan faktyczny

1. Dnia 30 kwietnia 2019 r. Rada Powiatu Ryckiego przyjęła uchwałę nr X/40/2019 - *stanowisko Rady Powiatu Ryckiego w sprawie powstrzymania ideologii gender i „LGBT”*. Uchwała została opublikowana w Biuletynie Informacji Publicznej dnia 15 maja 2019 r. Jako podstawę prawną uchwały wskazano w jej treści art. 12 pkt 4 ustawy o samorządzie powiatowym oraz § 18 ust. 2 Statutu Powiatu Ryckiego (uchwała Rady Powiatu w Rykach nr XLII/238/2002 z dnia 4 października 2002, dalej jako: „Statut Powiatu Ryckiego”).
2. W celu uzasadnienia przyjęcia przedmiotowej uchwały powołano się w jej wstępie na *wojnę ideologiczną oraz agresywną propagandę homoseksualną*, które według Rady Powiatu Ryckiego zagrażają *fundamentalnym zasadom i wartościom życia społecznego i narodowego*, a w konsekwencji wymagają uczynienia wspólnoty samorządowej wolną od *ideologii gender i „LGBT”*. W dalszej części uchwały wyrażono stanowisko obejmujące swoim zakresem przede wszystkim **obszar zadań edukacyjno-wychowawczych szkół i innych placówek oświatowych**, a także ochronę nauczycieli i przedsiębiorców, sprzeciwiające się *promowaniu homoseksualizmu i edukacji seksualnej w szkołach [...], wczesnej seksualizacji dzieci w szkołach w myśl tzw. standardów Światowej Organizacji Zdrowia [...], wywieraniu presji na rzecz stosowania tzw. poprawności kulturowej i politycznej (homopropagandy) w wielu obszarach życia społecznego, politycznego i gospodarczego [...]*. Sformułowano także stanowisko o wierności wobec tradycji narodowej i państwowej, wartości chrześcijańskich oraz wielowiekowej kultury. Dalej w przedmiotowej uchwale Rady Powiatu Ryckiego skierowano **apel do samorządów, rządu i parlamentu**, m.in. o *podjęcie prac nad wzmocnieniem i prawną ochroną modelu rodziny opartego na osobach: Mamy, Taty i Dziecka i stanowe działania powstrzymujące żądania środowisk homoseksualnych zrównujących ich związki z normalną rodziną [...]*, ponadto o to, by *kontrolować źródła i sposób finansowania organizacji o charakterze homoseksualnym i systemowe ograniczanie ich wpływu demoralizację w szczególności najmłodszego pokolenia, [...]*,

podejmować działania i programy uświadamiające społeczeństwu, a w szczególności rodzicom i nauczycielom zagrożenia związane z permissywną edukacją seksualną i „antydiskryminacyjną” [...]. W stanowisku zawarto też apel – zgodnie z treścią uchwały, kierowany także do samorządów – o stworzenie „Narodowego programu ochrony, promocji i rozwoju polskiej Rodziny+”.

3. W dniu 7 marca 2020 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie skargę na ww. uchwałę Rady Powiatu Ryckiego. Wnosząc o stwierdzenie jej nieważności, zarzucił jej:
 - 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** (Dz. U. z 2019 r. poz. 511; dalej jako: „u.s.p.”);
 - 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**;
 - naruszenie **art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w zw. z art. 1 ustawy o samorządzie powiatowym**;
 - **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** ;
 - naruszenie **art. 48, art. 70 ust. 1 i art. 73 Konstytucji RP**;
 - naruszenie **art. 21 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE z 2016 r., C 202, s. 1, dalej jako: „TFUE”)**, oraz związane z nim naruszenie **art. 7, art. 11 ust. 1, art. 21 ust. 1 i art. 45 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE z 2016 r., C 202, dalej jako „KPP” lub „Karta”)**.
4. Postanowieniem z dnia 2 września 2020 r. WSA w Lublinie dopuścił Fundację Instytut na Rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris z siedzibą w Warszawie do udziału w postępowaniu w charakterze uczestnika.
5. **W dniu 17 lutego 2021 r., po rozpoznaniu sprawy na posiedzeniu niejawnym, WSA w Lublinie postanowił odrzucić skargę na podstawie art. 58 § 1 pkt 1 i pkt 5a p.p.s.a.** W ocenie Sądu, zaskarżona uchwała Rady Powiatu Ryckiego nie dotyczy sprawy z zakresu administracji publicznej. Zdaniem WSA, uchwała – **mimo, że wydana na podstawie art. 12 pkt 4 ustawy o samorządzie powiatowym** – nie należy do kategorii spraw określonych w art. 12 tej ustawy, nie posiadając żadnego adresata, w tym zarządu powiatu, podczas gdy jedynie w tym zakresie wytyczne rady powiatu mogłyby mieć istotne prawne znaczenie. Stanowisko Rady Powiatu Ryckiego zaprezentowane w uchwale ma w ocenie WSA w Lublinie charakter deklaracji ideowej, a taka dopóty nie może być przedmiotem kontroli sądowo-administracyjnej, dopóki nie dotyczy prezentowania ideologii zakazanej przez prawo, nie ingeruje w sferę publicznoprawną kierując do innych podmiotów nakaz wiążącego postępowania lub

dopóki nie nakłada na obywateli obowiązków, nie nadaje uprawnień czy też w jakikolwiek inny sposób nie kształtuje ich sytuacji prawnej. Takich cech, w ocenie WSA, nie można przypisać zaskarżonej uchwale, a co za tym idzie jej badanie nie należy do właściwości sądu administracyjnego.

6. Do zaskarżonego postanowienia złożone zostało **zdanie odrębne**. Autorka zdania odrębnego przyjęła szeroką wykładnię pojęcia „sprawy z zakresu administracji publicznej”, odwołując się m.in. do wyroku NSA z dnia 25 września 2020 r., sygn. akt I OSK 1256/20, zgodnie z zasadą realizacji **prawa do sądu** i objęcia kontrolą sadową jak najszerszego zakresu działań administracji publicznej, a tym samym zapobieżenia takim przejawom aktywności administracji publicznej, która ukierunkowana jest na uniknięcie tej kontroli. W myśl zdania odrębnego, zaskarżona uchwała Rady Powiatu Ryckiego zawiera **dyspozycje działania dla innych organów – przede wszystkim zarządu powiatu** – przy czym dyspozycje te obejmują kategorię imperatywnych sformułowań językowych co do określonego działania. Uchwała nakłada tym samym na podległe samorządowi powiatowemu jednostki organizacyjne oraz zarząd powiatu obowiązek określonego w swej zasadniczej treści działania, które wprost i bezpośrednio dotyczy uprawnień mieszkańców powiatu (członków wspólnoty samorządowej), i ma **charakter wykluczający**. W myśl zdania odrębnego, stanowisko wyrażone przez radę powiatu **nie jest jedynie niewiążącym oświadczeniem o charakterze ideowym**, lecz zawiera **dyrektywy działania**, które mają być wcielane w życie na terenie powiatu, mając szeroki zakres oddziaływania, który **nie sprzyja budowaniu wspólnoty, a wręcz jest jej zaprzeczeniem**.
7. Przyjmowanie przez część polskich jednostek samorządu terytorialnego uchwał przeciwko „ideologii LGBT” – takiej, jak zaskarżona uchwała Rady Powiatu Ryckiego – spotkało się ze **zdecydowaną krytyką** społeczności międzynarodowej, w tym instytucji Unii Europejskiej oraz Rady Europy.
8. W dniu 18 grudnia 2019 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję *Dyskryminacja i mowa nienawiści kierowana przeciwko osobom LGBTI w sferze publicznej, w tym „strefy wolne od LGBTI”* (nr druku P9_TA-PROV(2019)0101), w której wprost potępił przyjmowanie przez polskie samorzady uchwał o przeciwdziałaniu *ideologii LGBT*, wskazując na ich dyskryminujący charakter oraz ich skutek w postaci ograniczenia swobody przemieszczania się, gwarantowanej wszystkim obywatelom UE (pkt. P Rezolucji). **Parlament Europejski wezwał Polskę, aby zgodnie ze swoim prawem krajowym** oraz zobowiązaniami wynikającymi z prawa UE i prawa międzynarodowego zdecydowanie potępiła dyskryminację osób LGBT, w tym gdy ma ona miejsce z inicjatywy samorządów lokalnych, a także aby **unieważniła uchwały samorządów skierowane przeciwko ideologii LGBT** (pkt. 24 Rezolucji). Jednocześnie **wezwał**

Komisję Europejską do monitorowania wykorzystania przez Polskę wszystkich unijnych źródeł finansowania, które nie mogą być w żadnym wypadku wykorzystywane do celów dyskryminacyjnych, a także do **podjęcia konkretnych środków w celu wyeliminowania wyraźnych i bezpośrednich naruszeń przepisów antydyskryminacyjnych**, dokonanych przez samorzady lokalne przyjmujące przepisy wymierzone w prawa osób LGBTI (pkt 16 Rezolucji).

9. Realizując to zobowiązanie, dnia 27 maja 2020 r. **Dyrektor Generalny dyrekcji ds. zatrudnienia, spraw społecznych i włączenia społecznego oraz Dyrektor Generalny dyrekcji ds. polityki regionalnej i miejskiej Komisji Europejskiej** zwrócili się do marszałków województw: świętokrzyskiego, małopolskiego, łódzkiego, **lubelskiego** i podkarpackiego, na których obszarze organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego przyjęły uchwały dyskryminujące osoby LGBT, oraz do Ministra ds. Funduszy i Polityki Regionalnej, jako do podmiotów odpowiedzialnych za zarządzanie wdrażaniem Funduszy Europejskich, o **wyjaśnienia, czy fundusze te są i będą wydatkowane w Polsce zgodnie z zasadą niedyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową** (list o nr ref. Ares (2020) 2747043-27/05/2020). W treści listu Dyrektor Generalny zwrócił uwagę na zobowiązania dysponentów funduszy do przestrzegania prawa unijnego (art. 6 rozporządzenia UE nr 1303/2013), w tym zwłaszcza **art. 7 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013**, ustanawiający obowiązek podejmowania odpowiednich kroków w celu **zapobiegania wszelkim formom dyskryminacji** ze względu na **płeć**, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub **orientację seksualną** podczas przygotowywania i **wdrażania programów europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych**.
10. Jak wskazano w piśmie Rzecznika Praw Obywatelskich z 13 lutego 2021 r., dnia 10 lutego 2021 r. opublikowany został raport Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy (w aktach sprawy), w którym przedstawiciele Rada Europy wyrazili zaniepokojenie przyjmowaniem przez polskie samorzady uchwał deklarujących przeciwdziałanie „ideologii LGBT”. Raport zwraca uwagę, że deklaracje ws. „ideologii LGBT”, **przyczyniły się do wzrostu napięcia i konfliktów na tle praw do równego traktowania osób LGBTI, narażając te osoby oraz ich prawa na niebezpieczeństwo** (por. pkt 99 Raportu). Jak podkreślono w raporcie, zadaniem przedstawicieli lokalnych i regionalnych władz jest zapewnienie wszystkim obywatelom w ich okręgach wyborczych ochrony przed dyskryminacją i wykluczeniem (por. pkt 56 Raportu). Konkluzją raportu jest rekomendacja opracowania rezolucji wzywającej polskie samorzady, które przyjęły uchwały przeciwko „ideologii LGBT”, do ich uchylenia.

Stan prawny

Uzasadnienie zarzutu naruszenia art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a. w związku z art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. i art. 3 § 1 p.p.s.a. oraz zarzutu naruszenia art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a. w zw. z art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. w zw. z art. 12 pkt 4 u.s.p.

11. WSA w Lublinie oparł postanowienie o odrzuceniu skargi na założeniu, że zaskarżona uchwała nie dotyczy spraw z zakresu administracji publicznej, stanowiąc jedynie uchwałę problemową o charakterze deklaracji światopoglądowej, a tym samym nie może być przedmiotem kontroli sądu administracyjnego. **Takie stanowisko WSA w Lublinie prowadzi do odmowy kontroli sądowej działań Rady Powiatu Ryckiego zmierzających do wykluczenia określonej grupy mieszkańców powiatu ze wspólnoty samorządowej**, a w konsekwencji nie powinno się ostać.
12. W pierwszej kolejności należy wskazać na ugruntowane, a nie wzięte dostatecznie pod uwagę przez WSA w Lublinie orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sądu Najwyższego oraz Trybunału Konstytucyjnego, z którego wynika, że **pojęcie *spraw z zakresu administracji publicznej* powinno być rozumiane szeroko**. NSA 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* (zob. uchwała 7 sędziów NSA z dnia 1 czerwca 1998 r., OPS 3/98). Akty te powinny być *ujmowane szeroko, bez względu na formę, gdyż decydujące znaczenie w zakresie ich kwalifikacji ma materia przez nie regulowana. [...]* *Do zakresu działania organów samorządowych należą wszelkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami dla innych podmiotów [...]* (tak: NSA m.in. w wyroku z 15 września 2009 r., II OSK 461/09).
13. Na takim stanowisku stanął także NSA w powołanej przez WSA w Lublinie, aczkolwiek jedynie wybiórczo, uchwale 7 sędziów NSA z 26 czerwca 2014 r., I OPS 14/13. W uchwale tej NSA powtórzył powyższe stanowisko opisane w wyroku NSA o sygn. akt II OSK 461/09 oraz wskazał, że *gdy są to akty mające charakter uchwał czy zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego, wówczas są zaliczane do omawianej kategorii*. Za szerokim ujęciem „sprawy z zakresu administracji publicznej” opowiedział się także, przykładowo, NSA w wyroku z 7 grudnia 2009 r., I OSK 716/09, zgodnie z którym *uchwała podjęta przez Radę Gminy na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), a wyrażająca stanowisko w kwestii dotyczącej zadań publicznych innego organu państwa, należy niewątpliwie do kategorii spraw z zakresu administracji publicznej*. Powyższe uwagi odnoszą się niewątpliwie także do uchwały Radu Powiatu

Ryckiego, zawierającej między innymi wezwania co do działania pozostałych organów państwa.

14. **Sprawy z zakresu administracji publicznej** obejmują więc **wszystkie działania jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności wyrażone w formie uchwały, z wyłączeniem tych, które rodzą bezpośrednio skutki cywilnoprawne** (por. postanowienie NSA z 11 października 2011 r., sygn. akt II GSK 1226/10). 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 (por. uchwała TK z dnia 14 września 1994 r., sygn. akt W 10/94).
15. Sprawy te powinny podlegać kognicji sądu administracyjnego w szczególności, gdy nie podlegają one rozpoznaniu przed sądem powszechnym. Na takim stanowisku stanął NSA m.in. w postanowieniu z 17 stycznia 2014 r., I OSK 3030/13, gdzie wskazano, że *odrzućcie skargi na podstawie art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a., wniesionej do sądu administracyjnego jest **możliwe tylko wówczas, jeżeli istnieje jasny przepis (lub przepisy) statuujący inny sąd jako właściwy, a w konsekwencji sąd administracyjny - jako niewłaściwy, w istniejącej realnie sprawie.*** Jak należy wskazać, w niniejszej sprawie zaskarżenie uchwały Rady Powiatu Ryckiego **nie jest możliwe na drodze sądowej przed sądem powszechnym.** Kontrola uchwał jednostek samorządu terytorialnego nie spełnia bowiem kryteriów „sprawy cywilnej”, określonej w art. 1 Kodeksu postępowania cywilnego, nie podlega też właściwości sądów powszechnych z mocy przepisu szczególnego.
16. Wskazane wyżej rozgraniczenie działań organów samorządu terytorialnego 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 (sądowa kontrola administracji), art. 175 (struktura władzy sądowniczej) i art. 45 ust. 1 (prawo do sądu). W demokratycznym państwie prawnym, w którym organy administracji, w tym samorządowej, są zobowiązane działać na podstawie i w granicach prawa, a rolą sądów administracyjnych jest orzekanie o zgodności tych działań z ustawami, wyłączenie spod kontroli sądu administracyjnego

aktu rady powiatu, który nie podlega kontroli sądów powszechnych jako działanie ze sfery cywilnoprawnej, nie znajduje uzasadnienia.

17. Wynika to z faktu, że **powiaty jako jednostki samorządu terytorialnego powołane zostały wyłącznie w celu realizacji zadań publicznych** (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 września 1997 r., sygn. akt III RN 41/97). 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. Również NSA, wskazując na właściwą wykładnię pojęcia *sprawy z zakresu administracji publicznej* odwoływał się do unormowań Konstytucji RP dotyczących prawa do sądu i sądowej kontroli administracji (zob. wyrok 7 sędziów NSA z dnia 17 maja 1999 r., OSA 1/99). **Skarga na uchwałę podjętą przez organ powiatu w sprawie z zakresu administracji publicznej stanowić ma bowiem jedną z form gwarancji prawnych realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego i zasady praworządności.**
18. Oceniając czy zaskarżona uchwała mieści się w zakresie właściwości rzeczowej sądownictwa administracyjnego WSA w Lublinie w ogóle nie uwzględnił powyższych kwestii generalnych dotyczących tego zagadnienia. Jako kryterium oceny przyjął natomiast **enumerację pozytywną cech, które powinien posiadać akt, aby mógł zostać uznany za podjęty w sprawie z zakresu administracji publicznej**, przedstawioną przez NSA w uchwale z 26 czerwca 2014 r. (sygn. akt I OPS 14/13). Zgodnie z przytoczonym przez WSA w Lublinie fragmentem uchwały, akt o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a: *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*. Jak jednak wspomniano, WSA w Lublinie **nie zacytował całości kluczowego fragmentu wspomnianej uchwały**, gdzie w tym samym akapicie NSA stwierdza m.in., że akty te powinny być *ujmowane szeroko*, zaś decydujące znaczenie *w zakresie ich kwalifikacji ma materia przez nie regulowana*, i należą do nich *wszelkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym*, a ponadto zaliczane są do tej kategorii akty *mające charakter uchwał czy zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego*.
19. W ocenie WSA w Lublinie zaskarżona uchwała Rady Powiatu Ryckiego nie spełnia żadnego z wyżej wymienionych warunków poza tym, że nie jest aktem prawa miejscowego, co samo w sobie nie może powodować objęcia jej merytoryczną kontrolą sądu administracyjnego. W ocenie Sądu zaskarżona uchwała nie dotyczy sprawy z zakresu administracji publicznej, gdyż nie stanowi realizacji zadania publicznego

przypisanego temu organowi samorządu terytorialnego w drodze ustawy, nie nakłada obowiązku, nie stwierdza uprawnienia lub obowiązku, jak też nie tworzy i nie znosi istniejącego stosunku prawnego. W szczególności podjęcie *rezolucji w sprawie powstrzymania ideologii „LGBT” przez wspólnotę samorządową* nie należy, w ocenie WSA w Lublinie, do kategorii spraw, o których mowa w art. 12 u.s.p.

20. Odnosząc się do powyższego należy wskazać, że jako podstawa wydania zaskarżonej uchwały wskazany został przepis art. 12 pkt 4 u.s.p., zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady powiatu należy m.in. **stanowienie o kierunkach działania zarządu powiatu oraz rozpatrywanie sprawozdań z działalności zarządu, w tym z działalności finansowej**. Drugą z podstaw prawnych wskazanych w uchwale stanowi §18 ust. 2 Statutu Powiatu Ryckiego, który przyznaje radzie powiatu kompetencję do wyrażania w formie uchwał opinii i zajmowania stanowiska **w sprawach związanych z realizacją kompetencji stanowiących i kontrolnych**.
21. Nie powtarzając szczegółowo argumentacji w powyższej kwestii zawartej w skardze Rzecznika Praw Obywatelskich na uchwałę Rady Powiatu Ryckiego (por. pkt 21-24 skargi), mającej pełne zastosowanie w powyższym zakresie, wskazać należy, że w uchwale zawarto m.in. **apel do samorządów, rządu i parlamentu podjęcia określonych, skonkretyzowanych w treści uchwały działań**, zmierzających m.in. do podjęcia prac nad wzmocnieniem i prawną ochroną określonego modelu rodziny (wykluczającego rodziny osób LGBT), kontrolowania źródeł i sposobu finansowania organizacji o charakterze homoseksualnym, czy podejmowania programów uświadamiających społeczeństwu a w szczególności rodzinom i nauczycielom *zagrożenia związane z permissywną edukacją seksualną i „antydiskryminacyjną”* (por. pkt 2 niniejszej skargi kasacyjnej).
22. W pełni zgodzić się zatem należy z poglądem wyrażonym w zdaniu odrębnym, według którego konwencja językowa uchwały operuje zwrotami *kategorycznymi, imperatywnymi, co umożliwia rekonstruowanie na ich podstawie konkretnych i jednoznacznych w swej treści dyrektyw, wręcz wzorców działania, które – wbrew temu co przyjął Sąd – pozostają w bezpośrednim związku z realizacją zadań samorządu powiatowego (por. art. 14 ust. 1 pkt 1 – 2, pkt 3a – 4 i 15 ustawy o samorządzie powiatowym), nakładając tym samym na podległe samorządowi powiatowemu organy, instytucje i jednostki organizacyjne obowiązek określonego w swej zasadniczej treści działania, które wprost i bezpośrednio dotyczy uprawnień mieszkańców powiatu (członków wspólnoty samorządowej)*. Powyższe wytyczne mają więc szeroki zakres oddziaływania i stanowią ogólne dyspozycje co do konkretnych obszarów działalności, wskazując na **konkretne działania, które możliwe są do zdekodowania i wdrożenia w życie przez adresatów uchwały**.

23. W powiązaniu ze wskazaną podstawą zaskarżonej uchwały, tj. art. 12 pkt 4 u.s.p., powyższe wytyczne uznać więc należy za **adresowane m.in. do zarządu powiatu dyrektywy co do kierunków jego działania**, oparte na art. 12 pkt 4 u.s.p., zawierające władcze dyspozycje podjęcia szeroko zakrojonych, skonkretyzowanych w uchwale działań zmierzających do *powstrzymania* rzekomej *ideologii gender* i „LGBT”.
24. Nie sposób zgodzić się zatem z twierdzeniem zawartym w zaskarżonym postanowieniu, że w zaskarżonej uchwale *Rada Powiatu wyrażając określone deklaracje apeluje o ich realizację do samorządów, rządu i parlamentu, a zatem podmiotów, które nie pozostają z organem ją wyrażającym, w żadnej instytucjonalnej czy prawnej zależności i na których działanie stanowisko Rady nie wywiera żadnego wpływu*, a jednocześnie zaskarżona uchwała nie ma adresata (por. str. 10 uzasadnienia zaskarżonego postanowienia). Przeciwnie, uznać należy, że jednym z adresatów uchwały Rady Powiatu Ryckiego jest powiązany z nią organizacyjnie Zarząd Powiatu Ryckiego, co wynika wprost z treści uchwały – zawierającej przecież apel do „samorządów” i wydanej na podstawie art. 12 pkt 4 u.s.p. jako wytyczne co do kierunków działania zarządu powiatu. Zaskarżona uchwała jest więc aktem Rady Powiatu Ryckiego podjętym w sprawie z zakresu administracji publicznej, określonym w art. 12 pkt 4 u.s.p., jako taka zaś podlega kontroli sądu administracyjnego w trybie art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a.
25. Jednocześnie wskazać należy, jak podkreślono w skardze Rzecznika Praw Obywatelskich, na wyrok WSA w Gliwicach, zgodnie z którym *stanowienie o kierunkach działania organu wykonawczego należy rozumieć jako ogólne wytyczne, wiążące zarząd powiatu przy wykonywaniu jego zadań. Nałożenie konkretnego zadania [...] nie mieści się zaś w kompetencjach organu stanowiącego, wymienionych w art. 12 ustawy, a zwłaszcza nie podpada pod pojęcie stanowienia o kierunkach działania zarządu powiatu* (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 czerwca 2012 r., sygn. akt II SA/Gl 594/12). Wytyczne zawarte w uchwale uznać więc należy, jak podniesiono także w skardze, za wykraczające poza kompetencje powiatu określone w art. 4 ust. 1 u.s.p., co powinno być jednak przedmiotem kontroli sądu administracyjnego i prowadzić do merytorycznego rozpoznania skargi.
26. W art. 4 ust. 1 u.s.p. wskazano, że **zadania powiatu obejmują** określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym **w zakresie m.in. edukacji publicznej i wspierania rodziny**. W zaskarżonej uchwale zawarto tymczasem określone wytyczne z zakresu edukacji publicznej oraz kształtowania polityki rodzinnej, które to sprawy stanowią tym samym zadania publiczne przypisane – w zakresie ponadgminnym – powiatowi w drodze ustawy.

27. Wskazać jednak należy, że przepis art. 4 ust. 1 u.s.p nie może stanowić samoistnej podstawy do swobodnego tworzenia przez samorząd powiatowy zadań publicznych w obszarze spraw w nim wskazanych. **W każdym wypadku dla wykonywania zadań o charakterze ponadgminnym przez powiat niezbędna jest bowiem delegacja ustawowa** – odmiennie niż w przypadku samorządu gminnego, powiat może wykonywać tylko zadania wyraźnie przypisane mu przez ustawodawcę. **Rada Powiatu Ryckiego przekroczyła więc ustawowe granice kompetencji** w obszarze realizacji zadań z zakresu edukacji publicznej i kształtowania polityki rodzinnej. Sformułowała **władcze zalecenia dla organu wykonawczego powiatu oraz podległych powiatowi jednostek organizacyjnych**, zwłaszcza dyrektorów szkół i innych placówek oświatowych, bez wskazania wymaganej do tego szczególnej normy kompetencyjnej, ingerując jednocześnie w zakres zadań innych podmiotów. Przywołane powyżej fragmenty uchwały dotyczące obszaru edukacji władczo zobowiązują dyrektorów szkół do podjęcia (lub niepodejmowania) określonego działania w obszarze organizacji ich pracy, w tym kształtowania treści i formy nauczania lub współpracy z podmiotami zewnętrznymi. Warto zauważyć, że na mocy art. 86 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2020 r. poz. 910; dalej jako: „u.p.o.”), dyrektor szkoły lub placówki oświatowej ma prawo (po uzyskaniu pozytywnej opinii rady szkoły lub placówki i rady rodziców) podjąć współpracę z organizacją zewnętrzną, której celem statutowym jest działalność wychowawcza albo rozszerzanie i wzbogacanie form działalności dydaktycznej, wychowawczej, opiekuńczej i innowacyjnej szkoły lub placówki. W świetle powyższego przepisu, wyrażone w zaskarżonej uchwale zobowiązania i zakazy stanowią **bezpośrednią dyspozycję dla dyrektorów szkół** do powstrzymania się od takiej współpracy.

28. Na uwagę zasługuje także treść uchwały w zakresie, w jakim wzywa do kontrolowania *źródeł finansowania organizacji o charakterze homoseksualnym i systemowe ograniczanie ich wpływu na demoralizację w szczególności najmłodszego pokolenia*. Taka dyspozycja zawiera bardzo konkretne wytyczne co do działań podejmowanych m.in. przez zarząd powiatu. Przypomnieć należy, że **do kompetencji zarządu powiatu**, określonych w art. 32 ust. 1 u.s.p., należy między innymi **wykonywanie uchwał rady** (pkt 2); **gospodarowanie mieniem powiatu** (pkt. 3), **wykonywanie budżetu powiatu** (pkt 4) oraz **zatrudnianie i zwalnianie kierowników jednostek organizacyjnych powiatu** (pkt. 5). Skoro zatem do zarządu powiatu należy realizowanie uchwał rady powiatu, która w tym wypadku wzywa do określonego działania w sferze finansowej powiatu (finansowanie *organizacji o charakterze homoseksualnym* oraz systemowe ograniczanie ich wpływu), wskazania Rady Powiatu Ryckiego zawarte w uchwale należy odczytywać jako wiążące wytyczne kierowane do Zarządu Powiatu w sferze budżetowej oraz w sferze zatrudnienia.

29. W świetle powyższego należy więc stwierdzić, że zaskarżona uchwała **posiada kolejną z cech przypisywanych w orzecznictwie NSA aktom z zakresu administracji publicznej, tj. nakłada obowiązki** i wyznacza dyrektywy działania dla innych organów powiatu i podległych mu jednostek organizacyjnych. Uchwała może być bowiem kwalifikowana jako władcza, nawet jeśli nie ustanawia praw i obowiązków podmiotów prywatnych, ale jeśli zawiera dyspozycje działania dla innych podmiotów w ramach aparatu administracji publicznej (zob. wyrok NSA z dnia 1 lutego 2017 r., sygn. akt I OSK 2779/16). Ponadto, jak wynika z orzecznictwa NSA, dyspozycje te nie muszą być wyrażone szczegółowo i konkretnie. **Zobowiązujący wyraz uchwały może wynikać ze spraw wyrażonych w jej treści ogólnie**, które będą dopiero w przyszłości rozpatrywane przez jednostki powiatu (zob. wyroki NSA z dnia 27 września 2017 r., sygn. akt I OSK 1066/17 i z dnia 1 lutego 2017 r., sygn. akt I OSK 2779/16).
30. Nie można zgodzić się też z twierdzeniem WSA w Lublinie, że uchwała Rady Powiatu Ryckiego ma charakter uchwały okolicznościowej, stanowiącej jedynie wyraz poglądów osobistych większości radnych. Uchwała rady powiatu nie jest właściwą formą przedstawiania osobistych poglądów radnych. Jest przewidzianą w art. 13 u.s.p. **formą realizacji przez radę powiatu jego ustawowych kompetencji**, uregulowanych w zamkniętym katalogu, określonym w art. 12 u.s.p., w którym nie mieści się **wyrażanie osobistych poglądów radnych powiatu**. Osobom tym przysługuje wolność prezentowania poglądów w innych formach, niż uchwały organu administracyjnego, jakim jest rada powiatu. Dlatego zaskarżoną uchwałę należy rozumieć jako akt prawny organu administracji podjęty w ramach administracji publicznej – aczkolwiek z naruszeniem jego ustawowych kompetencji – a w konsekwencji powinien zostać poddany kontroli sądu administracyjnego.
31. Warto przy tym podkreślić, że rozpatrując skargi Rzecznika Praw Obywatelskich na uchwały rad gmin tożsame z przedmiotową uchwałą Rady Powiatu Ryckiego, **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach** (wyrok z dnia 14 lipca 2020 r. sygn. akt III SA/Gl 15/20, nieprawomocny), **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie** (wydział zamiejscowy w Radomiu; wyrok z dnia 15 lipca 2020 r., sygn. akt VIII SA/Wa 42/20, nieprawomocny), **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie** (wyrok z 6 sierpnia 2020 r., sygn. akt III SA/Lu 7/20, nieprawomocny), a także **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach** (wyrok z dnia 11 września 2020 r., sygn. II SA/Ke 382/20, nieprawomocny) **unieważniły zaskarżone uchwały i uwzględniły wszystkie zarzuty Rzecznika, uznając tym samym, że akty te dotyczyły spraw z zakresu administracji publicznej i zawierały elementy władcze**. W uzasadnieniu ustnym wyroku WSA w Gliwicach podkreślił, że *wypowiedź rady gminy na temat zadań gminy jest w uchwale powiązana ze wskazaniem sposobu ich realizacji, uchwała nakreśla kierunki działania organu wykonawczego i nakłada konkretne,*

praktyczne obowiązki. Nie może być więc uznana za deklarację ideową niemieszczącą się we właściwości sądownictwa administracyjnego oraz ma charakter zarówno indywidualny, jak i generalny, gdyż jest adresowana do podmiotów prywatnych i publicznych. WSA w Warszawie wskazał natomiast w ustnym uzasadnieniu wyroku, że pojęcie *spraw z zakresu administracji publicznej* musi być interpretowane szeroko oraz na rzecz zapewnienia ochrony praw i wolności człowieka i obywatela. Zauważył też, że forma wypowiedzi nie przesądza o charakterze uchwały, a takie stwierdzenia jak *nie zgodzimy się, nie pozwolimy, zrobimy wszystko aby* nie mogą być interpretowane inaczej niż jako wytyczne, przy pomocy których rada gminy przesądziła, jak uchwała ma zostać wykonana.

32. Powyższe wnioski WSA w Gliwicach i WSA w Warszawie znajdują **zastosowanie również w sprawie tożsamej treściowo uchwały Rady Powiatu Ryckiego**, a WSA w Lublinie niesłusznie stanął na stanowisku odmiennym. Zaskarżona uchwała spełnia bowiem **wszystkie cechy, które w orzecznictwie i doktrynie przypisuje się aktom podejmowanym w sprawach z zakresu administracji publicznej**, a wyłączenie jej z zakresu kognicji sądownictwa administracyjnego doprowadziłoby do niedopuszczalnej w świetle unormowań ustrojowych sytuacji, w której działanie organu administracji publicznej nie podlegałoby w ogóle kontroli sądowej.
33. Potwierdzeniem tezy o publicznym charakterze spraw, których dotyczy zaskarżona uchwała, są także działania podjęte w związku z jej przyjęciem przez instytucje Unii Europejskiej. Jak zostało wskazane w omówieniu okoliczności faktycznych niniejszej skargi kasacyjnej, Komisja Europejska, wezwana przez Parlament Europejski, podjęła konkretne środki w celu weryfikacji, czy fundusze UE są wydatkowane zgodnie z horyzontalną zasadą niedyskryminacji w polskich samorządach, które przyjęły uchwały dyskryminujące osoby LGBT, a więc także w powiecie ryckim. **Decyzja instytucji UE o podjęciu takich środków jest więc skutkiem prawnym zaskarżonej uchwały i potwierdza jej wartość normatywną.** W świetle działań podjętych przez Komisję Europejską i Parlament Europejski uchwała Rady Powiatu Ryckiego dotyczy kwestii zarządzania funduszami Unii Europejskiej, a **zarządzanie funduszami UE jest sprawą z zakresu administracji publicznej.**
34. W powyższym zakresie należy przypomnieć, że jednostki samorządu terytorialnego, w tym powiaty, odgrywają istotną rolę w wydatkowaniu środków pochodzących z funduszy unijnych. Zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. państwa członkowskie podejmują odpowiednie kroki w celu **zapobiegania wszelkim formom dyskryminacji** ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub

orientację seksualną **podczas przygotowania i wdrażania programów z funduszy unijnych**. Uchwały o przeciwdziałaniu „ideologii LGBT”, zawierające ogólne dyrektywy wymierzone przeciwko domniemanej „ideologii” – czyli, jak wskazano w skardze, po prostu osobom o określonej orientacji seksualnej lub tożsamości płciowej – mogą mieć wpływ na działanie jednostek samorządu terytorialnego w sferze dysponowania funduszami, dystrybucji oraz wydatkowania środków unijnych, jeśli odbiorcami miałyby być, przykładowo, organizacje przeciwdziałające dyskryminacji ze względu na orientację seksualną czy podobne podmioty. Funkcjonowanie stref skierowanych przeciwko „ideologii LGBT” można zatem analizować pod kątem naruszenia zasady niedyskryminacji, do realizacji której zobowiązane są wszystkie instytucje uczestniczące w procesie wydatkowania środków pochodzących z funduszy unijnych. Naruszenie tej zasady może prowadzić do konsekwencji określonych w Traktatach unijnych, a także może być rozpatrywane w kontekście naruszenia zasad praworządności, określonych w **rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii** – instrumentu przyjętego w celu ochrony długoterminowego budżetu UE na lata 2021–2027.

35. Wszystkie powyższe argumenty uzasadniają, że WSA w Lublinie niewłaściwie ocenił, że zaskarżona uchwała nie może być przedmiotem kontroli sądu administracyjnego ze względu na brak cech aktu ze sfery publicznoprawnej. Mając jednak na uwadze, że w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia WSA w Lublinie wskazał również, że *uchwała rady powiatu o treści zawierającej deklarację o charakterze ideowym i światopoglądowym, zgodną z poglądami większości radnych, dopóty nie może być przedmiotem kontroli sądownoadministracyjnej, dopóki nie dotyczy prezentowania ideologii, która jest zakazana przez prawo, należy odnieść się również do tego stanowiska, mimo że wydaje się wykraczać poza analizę dopuszczalności skargi.*
36. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich nawet w przypadku przyjęcia, że uchwała nie zawiera elementów władczych, ale stanowi deklaracją ideową, do której podjęcia rada powiatu 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.** Stoi więc w sprzeczności z Konstytucją RP oraz prawem Unii Europejskiej. Wolność słowa nie ma bowiem charakteru absolutnego, a jej granice wyznacza m.in. zakaz dyskryminacji, za którą, zgodnie z definicjami sformułowanymi na gruncie prawa polskiego i europejskiego uważa się, m.in. *niepożądane zachowanie, którego celem lub skutkiem jest naruszenie godności osoby fizycznej i stworzenie wobec niej zastraszającej, wrogiej, poniżającej,*

upokarzającej lub uwłaczającej atmosfery (zob. art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania; Dz. U. z 2020 r. poz. 2156, t.j.).

37. Nie ma przy tym żadnego znaczenia, że uchwała posługuje się pojęciem *ideologia LGBT*, a nie samoistnym skrótem LGBT. Ten ostatni, będąc anglojęzycznym akronimem słów *lesbian, gay, bisexual* i *transgender*, nie odnosi się natomiast wyłącznie do – zgodnie z tłumaczeniem – lesbijek, gejów, osób biseksualnych i transpłciowych, ale do całej grupy społecznej osób nieheteronormatywnych. Jak wskazał w uzasadnieniu ustnym wyroku z dnia 14 lipca 2020 r. WSA w Gliwicach, sygn. III SA/Gl 15/20, pojęcie *ideologia LGBT* nie zostało w żaden sposób zdefiniowane w uchwale, a zgodnie z definicją Słownika Języka Polskiego *ideologia* to zbiór poglądów, idei i przekonań grupy ludzi. **Ideologia jest więc zawsze związana z ludźmi, termin *ideologia LGBT* de facto odnosi się również do osób LGBT, a tłumaczenie, że LGBT to ideologia, a nie ludzie jest przymykaniem oczu na rzeczywistość.** W konsekwencji WSA w Gliwicach uznał, że uchwała rady gminy, tożsama z zaskarżoną uchwałą Rady Powiatu Ryckiego, ma charakter dyskryminujący osoby nieheteronormatywne i transpłciowe, gdyż wyklucza je ze wspólnoty samorządowej. Na takim stanowisku stanął też w wydanym dzień później wyroku WSA w Warszawie (sygn. akt VIII SA/Wa 42/20).

38. W świetle powyższego należy stwierdzić, że WSA w Lublinie, podnosząc w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia, że uchwała Rady Powiatu Ryckiego *nie może być przedmiotem kontroli sądownoadministracyjnej dopóty, dopóki nie dotyczy prezentowania ideologii, która jest zakazana przez prawo*, sformułował ten pogląd w sposób **nieuzasadniony zakresem badania dopuszczalności skargi**, jak i niewłaściwy w świetle treści i skutków aktu. Analiza merytoryczna uchwały Rady Powiatu Ryckiego prowadzi bowiem do wniosku, że zawiera ona treści dyskryminujące osoby LGBT, a więc zakazane przez prawo.

Uzasadnienie zarzutu naruszenia art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a w związku z art. 87 ust. 1 u.s.p. i art. 8 § 1 p.p.s.a.

39. Jako jedną z podstaw prawnych rozstrzygnięcia WSA w Lublinie wskazał w postanowieniu art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a., zgodnie z którym *Sąd odrzuca skargę jeżeli interes prawny lub uprawnienie wnoszącego skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, nie zostały naruszone stosownie do wymagań przepisu szczególnego*. Przepisem szczególnym w sprawie dotyczącej skargi na uchwałę rady powiatu jest natomiast art. 87 ust. 1 u.s.p., który wskazuje, że *Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ powiatu w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego*.

Przepisy te dotyczą więc kwestii **podmiotowego i przedmiotowego zakresu legitymacji skargowej** w sprawach dotyczących uchwał organów powiatu, uzależniając dopuszczalność skargi administracyjnej od spełnienia przesłanek tej legitymacji (zob. Dauter Bogusław, Kabat Andrzej, Niezgódka-Medek Małgorzata, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz do art. 58*, Lex/el 2019).

40. Mając na uwadze, że w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia WSA w Krakowie nie przedstawił argumentów za oparciem orzeczenia na powyższym przepisie oraz nie analizował w żaden sposób kwestii legitymacji skargowej Rzecznika Praw Obywatelskich w niniejszej sprawie, można jedynie przypuszczać, że w ocenie Sądu skoro zaskarżona uchwała nie została przez Sąd uznana za akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. 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.
41. Tymczasem art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a oraz art. 87 ust. 1 u.s.p. nie mają w niniejszej sprawie zastosowania i WSA w Lublinie 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 p.p.s.a i **nie jest uzależniona od wykazania konkretnego naruszenia interesu prawnego**.
42. W judykaturze ugruntowany jest pogląd, że legitymacja podmiotów wymienionych w art. 8 § 1 p.p.s.a. do wniesienia skargi do sądu administracyjnego nie jest ograniczona przesłankami materialnoprawnymi. Nie mają w tym przypadku zastosowania ograniczenia wynikające z art. 87 ust. 1 u.s.p. **Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi skargę w sprawie dotyczącej interesu ogólnego i podstawą jego legitymacji skargowej jest ochrona praw i wolności człowieka i obywatela**. Rzecznik nie ma obowiązku wykazania naruszenia interesu prawnego określonej jednostki bądź interesu społecznego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 października 2006 r., sygn. akt I OSK 978/06; postanowienie NSA z dnia 10 grudnia 2010 r., sygn. akt I OSK 1333/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 17 maja 2018 r., sygn. akt III SA/Lu 79/18).
43. W doktrynie i orzecznictwie podkreśla się przy tym, że decyzja Rzecznika Praw Obywatelskich o udziale w postępowaniu lub wniesieniu skargi do sądu administracyjnego, tak jak w przypadku pozostałych podmiotów wymienionych w art. 8 § 1 p.p.s.a, należy wyłącznie do Rzecznika i nie podlega ocenie sądu administracyjnego (zob. Dauter B., Kabat A., Niezgódka - Medek M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. VII, 1 marca 2018, WKP za: Łętowska E., Glosa do wyroku NSA z 1 lipca 1999 r., sygn. akt SA/Bk 208/99).

44. W świetle powyższego należy stwierdzić, że WSA w Lublinie niewłaściwie zastosował przepis art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a i odrzucił skargę w oparciu o przeświadczenie, że jest ona niedopuszczalna ze względu na brak wykazania naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia, podczas gdy skarżący Rzecznik Praw Obywatelskich nie był w ogóle zobowiązany do ich wykazania.

Biorąc pod uwagę powyższe, wnoszę jak na wstępie.

Adam Bodnar
Rzecznik Praw Obywatelskich
/-podpisano elektronicznie/

Załączniki:

- 3 odpisy niniejszej skargi kasacyjnej