



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 25-03-2021 r.

Adam Bodnar

XI.505.4.2020.FR

**Naczelnny 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

**Sejmik Województwa
Lubelskiego**

uczestnicy postępowania:

- 1. Fundacja Instytut na Rzecz
Kultury Prawnej Ordo Iuris**
- 2. Stowarzyszenie im. Prof.
Zbigniewa Hołdy**
- 3. Prokuratura Krajowa**

dot. sygn. akt III SA/Lu 240/20

**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 240/20 ze skargi Rzecznika Praw Obywatelskich na uchwałę Sejmiku Województwa Lubelskiego z dnia 25 kwietnia 2019 r. – *stanowisko Sejmiku Województwa Lubelskiego z dnia 25 kwietnia 2019 r. w sprawie wprowadzania ideologii „LGBT” do wspólnot samorządowych* (doręczone w dniu 1 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. 90 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1688, z późn. zm.; dalej jako: „u.s.w.”) 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. 14 ust. 1 pkt 1, 4a i 5 u.s.w.**, poprzez niewłaściwe zastosowanie przepisu art. 14 ust. 1 pkt 1, 4a i 5 u.s.w., polegające na przyjęciu, że zaskarżona uchwała nie należy do kategorii spraw, o których mowa w art. 14 ustawy o samorządzie województwa, podczas gdy zaskarżona uchwała częściowo dotyczy kwestii objętych kompetencjami samorządu województwa określonymi w art. 14 ust. 1 pkt 1, 4a i 5 u.s.w., przewidując określone działania strategiczne na gruncie edukacji publicznej, wspierania rodziny i polityki prorodzinnej, co powinno skutkować objęciem jej kontrolą sądowoadministracyjną.

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 25 kwietnia 2019 r. Sejmik Województwa Lubelskiego przyjął uchwałę – stanowisko „w sprawie wprowadzenia ideologii LGBT do wspólnot samorządowych”. Jak wynika z protokołu nr V/2019 z sesji Sejmiku Województwa Lubelskiego z dnia 25 kwietnia 2019 r., stanowisko zostało przyjęte w drodze głosowania (24 głosów za, 3 głosy przeciw, 0 wstrzymujących się). Uchwała została opublikowana w Biuletynie Informacji Publicznej dnia 9 maja 2019 r. W jej treści nie wskazano podstawy prawnej do jej przyjęcia.
2. W wyrażonym w uchwale stanowisku wyrażono *sprzeciw wobec działań zorientowanych na promowanie ideologii ruchów LGBT [...], które to działania są zorientowane na anihilację ukształtowanych przez kościół katolicki wartości*. W dalszej części stanowiska zawarto deklarację podjęcia działań mających na celu realizację powyższych założeń. W uchwale wzywa się do obrony szkoły i rodziny, *dążąc do ich ochrony przed rozprzestrzeniającą się ideologią [„ideologią LGBT”] sprzeczną z chrześcijańskimi wartościami*. Uchwała wyraża sprzeciw wobec wprowadzenia do systemu oświaty elementów wychowania seksualnego w myśl standardów Światowej Organizacji Zdrowia, *instalowania funkcjonariuszy politycznej poprawności w szkołach*, a także wobec *wywierania administracyjnej presji na rzecz stosowania politycznej poprawności słusznej zwanej „homopropagandą”*. Zobowiązania te obejmują swoim zakresem przede wszystkim obszar zadań edukacyjno-wychowawczych szkół i innych placówek oświatowych, a także ochronę nauczycieli, naukowców, przedsiębiorców i przedstawicieli innych zawodów przed wyżej wskazanymi działaniami. W uchwale sformułowano także stanowisko o wierności województwa lubelskiego wobec tradycji narodowej i państwowej, wartości chrześcijańskich oraz wielowiekowej kultury.
3. 7 marca 2020 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie skargę na ww. uchwałę Sejmiku Województwa Lubelskiego. Wnosząc o stwierdzenie jej nieważności, zarzucił jej:

- naruszenie art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 2 ust. 1, art. 2 ust. 2 i art. 18 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 512; dalej jako: „u.s.w.”);
 - 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 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa;
 - 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 13 maja 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 Sejmiku Województwa Lubelskiego nie dotyczy sprawy z zakresu administracji publicznej. Zdaniem WSA, uchwała nie należy do kategorii spraw określonych w art. 14 ustawy o samorządzie województwa. Stanowisko Sejmiku Województwa Lubelskiego 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**. W zdaniu odrębnym przyjęto szeroką wykładnię pojęcia „sprawy z zakresu administracji publicznej”, odwołując się m.in. do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 września 2020 r., sygn. akt I OSK 1256/20, zgodnie z zasadą realizacji **prawa do sądu** i objęcia kontrolą sądową 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 Sejmiku Województwa Lubelskiego zawiera **dyrektywy działania, które mają być wcielane w życie na terenie województwa** – przy czym dyspozycje te obejmują imperatywne sformułowania nakładające na **podległe samorządowi województwa organy, instytucje i jednostki organizacyjne obowiązek określonego w swej zasadniczej treści działania**, które wprost i bezpośrednio dotyczy uprawnień mieszkańców województwa (członków wspólnoty samorządowej). Uchwała ma przy tym **charakter wykluczający** i nie jest jedynie niewiążącym oświadczeniem o charakterze ideowym, lecz ma 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 Sejmiku Województwa Lubelskiego – 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 antidyskryminacyjnych**, 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 Rady 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.
11. Na uwagę zasługuje także ostatnia rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 marca 2021 r. (2021/2557 RSP), podjęta w reakcji na uchwały polskich jednostek samorządu terytorialnego w kwestii tzw. „ideologii LGBT” takich, jak przyjęta przez Sejmik Województwa Lubelskiego. W rezolucji wskazano, że podejmowane uchwały **wpisują się w szerszy kontekst nasilonej dyskryminacji i ataków na społeczność LGBTIQ w Polsce [...] a także wzmożonego nawoływania do nienawiści przez władze publiczne, zaś nawoływanie do nienawiści przez władze legitymizuje i dodatkowo podsyca klimat nietolerancji i dyskryminacji wobec osób LGBTIQ**. W związku z powyższym, a także z pozostałych motywów wskazanych w rezolucji, **Parlament Europejski ogłosił Unię Europejską „strefą wolności osób LGBTIQ”**.

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. 14 ust. 1 pkt 1, 4a i 5 u.s.w.

12. 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 Sejmiku Województwa Lubelskiego zmierzających do wykluczenia określonej grupy mieszkańców województwa ze wspólnoty samorządowej, a w konsekwencji nie powinno się ostać.
13. W pierwszej kolejności należy wskazać na ugruntowane, 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).
14. 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, sygn. akt II OSK 461/09, oraz wskazał, że *akty mające charakter uchwał czy zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego (...) są zaliczane do omawianej kategorii*. Za szerokim ujęciem „sprawy z zakresu administracji publicznej” NSA opowiedział się także 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 także do uchwały Sejmiku Województwa Lubelskiego w

zakresie, w jakim treść uchwały wykracza poza kompetencje samorządu województwa, co zostało szczegółowo opisane w zarzutach skargi Rzecznika Praw Obywatelskich (pkt 17-19 skargi oraz pkt 21-25 niniejszej skargi kasacyjnej).

15. 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).
16. 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 Sejmiku Województwa Lubelskiego **nie jest możliwe na drodze sądowej przed sądem powszechnym.** Kontrola uchwał jednostek samorządu terytorialnego nie spełnia bowiem kryteriów „sprawy cywilnej”, określonej w art. 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2020 r., poz. 1575 tj.), nie podlega też właściwości sądów powszechnych z mocy przepisu szczególnego. Okoliczność ta tym bardziej uzasadnia właściwość sądu administracyjnego.
17. 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.

18. Wynika to z faktu, że **samorządy województwa 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 samorządu województwa 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 samorządu województwa w sprawie z zakresu administracji publicznej stanowić ma bowiem jedną z form gwarancji prawnych realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego i zasady praworządności.**

19. 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*.

20. W ocenie WSA w Lublinie zaskarżona uchwała Sejmiku Województwa Lubelskiego 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 *stanowiska w sprawie wprowadzania ideologii „LGBT” do wspólnot samorządowych* nie należy, w ocenie WSA w Lublinie, do kategorii spraw, o których mowa w art. 14 ustawy o samorządzie województwa.

21. Odnosząc się do powyższego należy wskazać, że zgodnie z art. 14 ust. 1 u.s.w. samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w szczególności w zakresie:

- edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego (14 ust. 1 pkt 1)
- wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej (14 ust. 1 pkt 4a);
- polityki prorodzinnej (14 ust. 1 pkt 5);

Z kolei, zgodnie z art. 18 u.s.w. zadaniem sejmiku województwa jest m.in. uchwalanie strategii rozwoju województwa (pkt 2), uchwalanie budżetu (pkt 6), czy uchwalanie dotacji przedmiotowych i podmiotowych z budżetu województwa (pkt 7).

22. Nie powtarzając szczegółowo argumentacji przytoczonej w pkt 16-19 skargi podnieść należy, że zaskarżona uchwała wzywa do określonych działań – które ze względu na ich generalny charakter i kompleksowość uznać należy za strategiczne – w zakresie edukacji publicznej, zapowiadając, że Sejmik „*stanie w obronie szkoły i rodziny*”, dążąc do ich ochrony przed „*rozprzestrzeniającą się ideologią*”, czy nie zgodzi się na „*instalowanie funkcjonariuszy poprawności politycznej w szkołach*”. Cele te wpisują się jednoznacznie w zakres kompetencji samorządu województwa w zakresie edukacji publicznej na terenie województwa, określonych w art. 14 ust. 1 pkt 1 u.s.w., zaś w zakresie dążenia do ochrony rodziny – w art. 14 ust. 1 pkt 4a i 5 u.s.w., zapowiadając określone działania w obydwu tych obszarach. Nie można więc zgodzić się z twierdzeniem WSA w Lublinie, że przedmiot uchwały nie należy do kategorii spraw, o których mowa w art. 14 ustawy o samorządzie województwa.

23. Z drugiej strony zaś, uchwała **w znacznym zakresie wykracza poza swe ustawowe kompetencje**, zapowiadając sprzeciw wobec *wprowadzania do polskiego systemu oświaty elementów wychowania seksualnego w myśl standardów Światowej Organizacji Zdrowia*, co – jak wskazano w skardze Rzecznika Praw Obywatelskich – stanowi próbę ingerencji sejmiku województwa w kształtowanie powszechnego, wykraczającego poza terytorium województwa, programu nauczania, a także w organizację szkół i placówek oświatowych, do czego samorząd wojewódzki nie ma już kompetencji.

24. Dodać należy, że charakteru zaskarżonej uchwały jako aktu z zakresu administracji publicznej nie wyłącza okoliczność – jak twierdzi WSA w Lublinie – że podjęta została poza ustawowymi kompetencjami sejmiku województwa. Abstrahując w tym miejscu od rozstrzygnięcia, w jakim zakresie uchwała wpisuje się w te kompetencje (co nie jest jednoznaczne ze zgodnością z prawem tych działań), w jakim zaś poza nie wykracza, należy stwierdzić, że **wykroczenie poza te kompetencje powinno właśnie powodować kontrolę sądowo-administracyjną, nie zaś odrzucenie skargi**. Kwestia, czy uchwała była realizacją ustawowych kompetencji organu (realizacją zadań publicznych), czy też została podjęta z ich przekroczeniem (kreując nieznaną ustawie zadania publiczne lub wkraczając w zakres kompetencji organów krajowych), powinna nastąpić w toku postępowania rozpoznawczego.
25. W tym zakresie wskazać należy, że przepis art. 14 ust. 1 u.s.w. nie może stanowić samoistnej podstawy do swobodnego tworzenia przez samorząd wojewódzki zadań publicznych w obszarze spraw w nim wskazanych. **W każdym wypadku dla wykonywania zadań o charakterze wojewódzkim przez samorząd województwa niezbędna jest bowiem delegacja ustawowa** – odmiennie niż w przypadku samorządu gminnego, samorząd województwa może wykonywać tylko zadania wyraźnie przypisane mu przez ustawodawcę. Sejmik Województwa Lubelskiego przekroczył więc ustawowe granice kompetencji w obszarze realizacji zadań z zakresu edukacji publicznej i kształtowania polityki prorodzinnej. Przywołane powyżej fragmenty uchwały dotyczące obszaru edukacji władczo zobowiązują organy wykonawcze samorządu województwa, a także dyrektorów szkół do podjęcia (lub niepodejmowania) określonego działania w obszarze edukacji, 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.
26. Nie sposób też zgodzić się z zaskarżonym orzeczeniem w zakresie w jakim uznaje, że uchwała Sejmiku Województwa Lubelskiego *nie zawiera żadnych postanowień, które mogłyby stanowić źródło konkretnych wytycznych programowych dla innych podmiotów i z których można by wywodzić nakaz wiążącego sposobu zachowania lub działania, czy też nie zostały powiązane z żadnymi bliżej określonymi i sprecyzowanymi działaniami faktycznymi lub prawnymi, które mogłyby wpływać na sposób postępowania jednostek lub podmiotów wykonujących zadania publiczne, bądź określać ich sytuację prawną.*

WSA w Lublinie pominął bowiem treść art. 41 ust. 2 pkt 1 u.s.w., zgodnie z którym **do zadań zarządu województwa należy wykonywanie uchwał sejmiku województwa.**

27. W pełni zgodzić się zatem należy z poglądem wyrażonym w zdaniu odrębnym, według którego treść uchwały jest **adresowana do zarządu województwa, jako organu wykonawczego województwa oraz do podległych województwu jako jednostce samorządu terytorialnego organów, instytucji, jednostek organizacyjnych** oraz zawiera konkretne, jak wyżej wskazano, dyrektywy, określone **kategorycznymi sformułowaniami** (*nie godzi się, nie pozwoli, dąży, dążyć będzie*), co, jak trafnie stwierdza się w zdaniu odrębnym, *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 województwa (por. art. 14 ust. 1 pkt 1 – 2, pkt 4a – 5 ustawy o samorządzie województwa), nakładając tym samym na podległe samorządowi województwa organy, instytucje i jednostki organizacyjne obowiązek określonego w swej zasadniczej treści działania.*
28. 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 przez organy samorządu województwa oraz organy mu podległe.** Określone w uchwale wytyczne uznać więc należy za **adresowane m.in. do zarządu województwa dyrektywy co do kierunków jego działania,** zawierające władcze dyspozycje podjęcia szeroko zakrojonych, skonkretyzowanych w uchwale działań zmierzających do usunięcia z życia samorządowego domniemanej „ideologii LGBT”.
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 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 samorządu wojewódzkiego (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 Sejmiku Województwa Lubelskiego ma charakter uchwały okolicznościowej, stanowiącej jedynie wyraz poglądów osobistych większości radnych. Uchwała sejmiku

województwa nie jest właściwą formą przedstawiania osobistych poglądów radnych. Jest przewidzianą w art. 19 u.s.w. **formą realizacji przez sejmik województwa jego ustawowych kompetencji**, uregulowanych w zamkniętym katalogu, określonym w art. 18 u.s.w., **w którym nie mieści się wyrażanie osobistych poglądów radnych sejmiku**. Osobom tym przysługuje wolność prezentowania poglądów w innych formach, niż uchwały organu administracyjnego, jakim jest sejmik województwa. 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 analogiczne z przedmiotową uchwałą Sejmiku Województwa Lubelskiego, **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 co do treści uchwały Sejmiku Województwa Lubelskiego**, 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 województwie lubelskim. **Zaktualizowanie się kompetencji instytucji UE do podjęcia takich środków jest więc skutkiem zaskarżonej uchwały i pośrednio potwierdza jej wartość normatywną.** W świetle działań podjętych przez Komisję Europejską i Parlament Europejski uchwała Sejmiku Województwa Lubelskiego 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 przede wszystkim samorząd województwa, 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 Rzecznika, 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 organu samorządu terytorialnego [...] o treści zawierającej deklarację o charakterze ideowym i światopoglądowym, zgodną z poglądami większości radnych, dopóty nie może być przedmiotem kontroli sądowoadministracyjnej, 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, którą zgodnie z prawem polskim i europejskim definiuje się także jako *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 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 Sejmiku Województwa Lubelskiego, 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.

38. W świetle powyższego należy stwierdzić, że WSA w Lublinie, podnosząc w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia, że uchwała Sejmiku Województwa Lubelskiego *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 Sejmiku Województwa Lubelskiego 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. 90 ust. 1 u.s.w. 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 sejmiku województwa jest natomiast art. 90 ust. 1 u.s.w., który wskazuje, że *Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, wydanym w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego*. Przepisy te dotyczą więc kwestii **podmiotowego i przedmiotowego zakresu legitymacji skargowej** w sprawach dotyczących uchwał organów województwa, uzależniając dopuszczalność skargi administracyjnej od spełnienia przesłanek tej legitymacji.

40. Mając na uwadze, że w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia WSA w Lublinie 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. 90 ust. 1 u.s.w. 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. 90 ust. 1 u.s.w. **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., Głosa 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:

- 4 odpisy niniejszej skargi kasacyjnej