

- ODPIS -

Sygn. akt III SA/Lu 312/20

POSTANOWIENIE

Dnia 17 lutego 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Jerzy Drwal
Sędziowie	WSA Halina Chitrosz-Roicka (sprawozdawca)
	WSA Monika Kazubińska-Kręcisz

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 17 lutego 2021 r.
przy udziale Prokuratora Krajowego
sprawy ze skargi Rzecznika Praw Obywatelskich
na uchwałę stanowisko Rady Powiatu Ryckiego
z dnia 30 kwietnia 2019 r.
w przedmiocie powstrzymania ideologii gender i „LGBT”

- odrzuca skargę.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem stwierdzam

Stanisław Jankowski s. dyw.

A handwritten signature in black ink, appearing to be "S. Jankowski", written over a faint printed name.

UZASADNIENIE

Dnia 30 kwietnia 2019 r. Rada Powiatu Ryckiego podjęła uchwałę nr X/40/19 Stanowisko Rady Powiatu Ryckiego w sprawie powstrzymania ideologii gender i „LGBT”. Uchwałę podjęto na podstawie art. 12 pkt 4 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 920 - dalej jako: „u.s.p.”) oraz § 18 ust. 2 Statutu Powiatu Ryckiego. Rada Powiatu Ryckiego uchwaliła, że „W związku z agresywną propagandą homoseksualną, promowaną i prowadzoną w ramach wojny ideologicznej przez lewicowo-liberalne środowiska polityczne i organizacyjne „LGBT”, zagrażające naszym fundamentalnym zasadom i wartościom życia społecznego i narodowego, Rada Powiatu Ryckiego przyjmuje deklarację: Powiat Rycki wolny od ideologii gender i „LGBT”. W dalszej części wskazano, że „Chcemy bronić prawa do wychowania dzieci i młodzieży zgodnie z przekonaniem Rodziców. Rada Powiatu Ryckiego sprzeciwia się:

1. Promowaniu homoseksualizmu i edukacji seksualnej w szkołach oraz środowiska LGBT i ich edukatorów i funkcjonariuszy politycznej poprawności wyrażanej w tzw. Deklaracji LGBT+. Uważamy ją za szkodliwą i niebezpieczną nie tylko dla polskiej szkoły i rodziny ale dla całej przestrzeni życia społecznego i przyszłości naszego narodu.
2. Wczesnej seksualizacji w szkołach w myśl tzw. standardów Światowej Organizacji Zdrowia (WHO). Będziemy chronili uczniów naszych szkół dbając, aby rodzice z pomocą wychowawców mogli odpowiedzialnie przekazać treści o ludzkiej miłości i pięknie prokreacji.
3. Wywieraniu presji na rzecz stosowania tzw. poprawności kulturowej i politycznej (homopropagandy) w wielu obszarach życia społecznego, politycznego i gospodarczego. Będziemy wspierać nauczycieli, urzędników samorządowców, przedsiębiorców i przedstawicieli innych zawodów w powstrzymywaniu tej ideologicznej presji i stosowanym homoterrorem.
4. Akceptacji dla metod i socjotechnicznych zabiegów stosowanych przez aktywistów „LGBT”, którzy pod szczytnymi hasłami wolności, tolerancji, „antydiskryminacji” przeciwdziałaniu przemocy i tzw. mowie nienawiści, naruszają programy i ideologię deprawując dzieci, młodzież i dorosłych

i skutkujące całkowitym upadkiem norm moralnym oraz destrukcją naturalnego i zdrowego modelu rodziny, szkoły i społeczeństwa."

Jednocześnie zadeklarowano, że Powiat Rycki będzie stał na straży narodowych pryncypiów, opartych na wierności tradycji narodowej i państwowej, przywiązaniu do wartości chrześcijańskich i ideałów wolności. Odwołano się do dumy z 1000 - letniej historii, której źródłem jest Chrzest Polski, poświęcenie wielu pokoleń Polaków dla zbudowania tożsamości kulturowej i narodowej, czyny niepodległościowe i testament największych Polaków.

Wyrażając powyższą deklarację Rada Powiatu zaapelowała do samorządów, rządu i parlamentu, aby bronić praw polskiej rodziny, ładu prawnego i społecznego, ograniczyć wpływ i kontrolować finansowanie organizacji o charakterze ideologicznym działających niezgodnie z polskim interesem narodowym i wprowadzających szkodliwe rozwiązania w polskiej oświacie, mediach i życiu publicznym, podejmować działania i programy uświadamiające społeczeństwu zagrożenia związane z permissywną edukacją seksualną i „antydiskryminacyjną” promocją związków homoseksualnych i w dalszej kolejności adopcją przez nie dzieci, a także o stworzenie „Narodowego programu ochrony, promocji i rozwoju polskiej Rodziny+”.

Na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie wpłynęła skarga Rzecznika Praw Obywatelskich, w której zarzucono, że została ona wydana z naruszeniem:

- art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 114 poz.946 – dalej jako: „Konstytucja RP”) w zw. z art. 4 ust. 1 i art. 12 pkt 4 u.s.p. poprzez wykroczenie poza zakres zadań powiatu i zakres właściwości rady powiatu 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;
- 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;
- art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w zw. z art. 1 u.s.p. 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");

- 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 dnia 4 listopada 1950 r., Dz.U. z 1993 r. poz. 61.284 - dalej jako: "Europejska Konwencja Praw Człowieka" lub "EKPCz") poprzez bezprawną ingerencję w wolności i prawa osób nieheteronormatywnych i transpłciowych, polegającą na naruszeniu ich godności, a także ograniczeniu prawa do życia prywatnego w zgodzie ze swoją orientacją seksualną i tożsamością oraz ekspresji tych cech, a w konsekwencji dyskryminację ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową;

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

- art. 21 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE z 2016 r. Dz. Urz. C 202, s. 1 - dalej jako: „TFUE”) poprzez ograniczenie swobody przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich polegające na nieuzasadnionym zniechęceniu obywateli UE, którzy identyfikują się jako osoby LGBT lub wyznają światopogląd inny niż narzucony przez uchwałę, do przebywania w powiecie ryckim 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”).

Strona skarżąca wniosła o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości, ewentualnie w razie wątpliwości, co do interpretacji prawa Unii Europejskiej o skierowanie pytania prejudycjalnego na podstawie 267 TFUE do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej o treści: czy przepisy art. 21 TFUE w związku z art. 7, art. 11 ust. 1 art. 21 ust. 1 i art. 45 KPP oraz art. 1 Dyrektywy Rady 2000/78/WE, należy rozumieć w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie temu, by organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego państwa członkowskiego przyjął uchwałę, w której deklaruje, że samorząd ten będzie wolny od „ideologii LGBT” oraz

wyznacza organowi wykonawczemu tej jednostki samorządu terytorialnego kierunek działania polegający na dyskryminującym ograniczaniu praw osób nieheteronormatywnych i transpłciowych?

W odpowiedzi na skargę Starosta Rycki wniósł o jej odrzucenie, a w razie nieuwzględnienia tego wniosku o jej oddalenie.

W uzasadnieniu, w pierwszej kolejności, odwołując się do treści art. 58 § 1 pkt 5a, w związku z art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm. - dalej jako "p.p.s.a."), argumentował, że wnosząc skargę RPO (działając w imieniu osób LGBT) nie wskazał istnienia przesłanki zaskarżenia uchwały przewidzianej w art. 87 ust. 1 u.s.p., związanej z wykazaniem naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia tych osób. W ocenie Starosty Ryckiego, skarga do sądu administracyjnego złożona na podstawie art. 87 ust. 1 u.s.p. nie może być złożona w interesie publicznym, gdyż ochrona tego interesu jest realizowana w trybie postępowania nadzorczego przez wojewodę, co w niniejszej sprawie nie miało miejsca. Natomiast w przypadku uznania przez sąd, że strona skarżąca posiada interes prawny we wniesieniu skargi, organ wniósł o jej oddalenie ze względu na brak naruszenia przepisów prawa przy podejmowaniu uchwały. Dodał, że zaskarżona uchwała nie wpływa negatywnie na sferę prawną osób reprezentowanych przez RPO, gdyż nie ogranicza ani nie pozbawia ich jako osób fizycznych uprawnień obowiązków wynikających z przepisów prawa, nie ingeruje również w sposób bezpośredni w ich interes prawny lub uprawnienie.

Zdaniem Starosty Ryckiego uchwała wyraża pogląd radnych w określonej kwestii i ma jedynie charakter deklaratoryjny, natomiast nie jest aktem prawa miejscowego (nie była publikowana w dzienniku urzędowym), nie ma charakteru władczego i nie zobowiązuje jednostek podległych ani innych osób do określonego zachowania.

Postanowieniem z dnia 2 września 2020 r. wydanym na podstawie art. 33 § 2 p.p.s.a. do udziału w sprawie dopuszczona została w charakterze uczestnika postępowania Fundacja Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris z siedzibą w Warszawie – dalej: „Fundacja Ordo Iuris”.

W dniu 3 listopada 2020 r. do udziału w sprawie przystąpił prokurator Prokuratury Krajowej.

Pismem z dnia 17 listopada 2020 r. uczestnik postępowania Fundacja Ordo Iuris wniosła o odrzucenie skargi, argumentując, że zaskarżona uchwała nie jest aktem prawa miejscowego i nie została podjęta w sprawie z zakresu administracji publicznej.

W piśmie procesowym z 14 grudnia 2020 r. RPO podtrzymując zarzuty i wnioski skargi przedstawił najnowsze orzecznictwo sądów administracyjnych dotyczące podobnych spraw oraz odniósł się do argumentacji zawartej w piśmie uczestnika postępowania, w szczególności podkreślił, że zaskarżona uchwała posiada wszystkie cechy aktu podjętego w sprawie z zakresu administracji publicznej, gdyż zadania powiatu obejmują edukację publiczną i wspieranie rodziny. Podkreślił również, że w jego ocenie, zobowiązujący charakter uchwały może wynikać ze spraw wyrażonych w jej treści ogólnie, które będą dopiero w przyszłości rozpatrywane przez jednostki powiatu. Wyraził nadto pogląd, że zaskarżona uchwała zawiera treści zakazane przez prawo, gdyż narusza godność osób LGBT.

Pismem z 14 grudnia 2020 r. Prokurator Krajowy wnosząc o oddalenie skargi stwierdził, że zaskarżona uchwała nie jest aktem o charakterze władczym, w żaden sposób nie ingeruje w stosunki prawne, nie zmienia sytuacji prawnej jednostek, a tym samym nie narusza ani nie ogranicza ich uprawnień lub obowiązków wynikających z obowiązujących przepisów prawa, w tym prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich (art. 21 ust. 1 TFUE), a także prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, wolności wypowiedzi oraz zakazu dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową (art. 7, art. 11 ust. 1, art. 21 ust. 1 art. 45 KPP).

Zarządzeniem z 18 grudnia 2020 r. sprawę skierowano do rozpoznania w trybie przewidzianym w art. 15z⁴ ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 374 ze zm. – dalej jako: „ustawa o covid”), tj. na posiedzeniu niejawnym w składzie 3 sędziów, zakreślając jednocześnie stronom i uczestnikom postępowania 14 - dniowy termin na wypowiedzenie się, co do wszystkich istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy kwestii.

W zakreślonym terminie pismo złożył organ wnosząc o oddalenie skargi w całości, argumentując, że uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego, czyli aktu

normatywnego o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Nie spełnia również przesłanek uznania jej za akt z zakresu administracji publicznej.

W dniu 13 lutego 2021 r., a więc już po upływie terminu określonego stronom i uczestnikom postępowania, na zajęcie stanowiska w sprawie do Sądu wpłynęło pismo strony skarżącej z wnioskiem o dopuszczenie dowodu z dokumentu w postaci Raportu Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy - Komitetu Spraw Bieżących z 27 stycznia 2021 r. przyjętego przez Komitet Spraw Bieżących 10 lutego 2021 r. „w kwestii roli władz lokalnych w odniesieniu do faktycznej sytuacji i praw osób LGBTI w Polsce”. Do pisma załączony został ww. dokument w wersji anglojęzycznej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

Stosownie do art. 3 § 1 i § 2 p.p.s.a. sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Zgodnie z powołaną ustawą kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie m.in. w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a.) oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż akty prawa miejscowego, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a.). Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, co wynika z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 137).

Zasady sądowej kontroli działalności organów samorządu powiatu z zakresu administracji publicznej zostały uszczegółowione w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, która w art. 87 § 1 stanowi, 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. Przytoczona regulacja określa w równym stopniu legitymację do wniesienia skargi jak i konkretyzuje jej zakres poprzez jednoznaczne wskazanie, że zaskarżona uchwała ma być podjęta w sprawie z zakresu administracji publicznej.

Merytoryczne rozpoznanie zasadności skargi poprzedzone jest w postępowaniu sądownoadministracyjnym badaniem dopuszczalności jej wniesienia.

Skarga jest dopuszczalna, gdy przedmiot sprawy należy do właściwości sądu, skargę wniesie uprawniony podmiot oraz gdy skarga spełnia wymogi formalne i została złożona w ustawowym terminie. Stwierdzenie braku którejkolwiek z wymienionych przesłanek dopuszczalności zaskarżenia uniemożliwia nadanie dalszego biegu, co prowadzi do jej odrzucenia, bez konieczności merytorycznego rozpoznania.

W niniejszej sprawie przedmiotem zaskarżenia jest uchwała Nr X/40/19 Rady Powiatu Ryckiego z dnia 30 kwietnia 2019 r. Stanowisko Rady Powiatu Ryckiego w sprawie powstrzymania ideologii gender i „LGBT”. Zaskarżona uchwała niewątpliwie nie stanowi aktu prawa miejscowego, gdyż nie posiada jego podstawowych cech, jakim są: ustanowienie praw i obowiązków o charakterze generalnym, powszechnie obowiązującym i skierowanym do nieokreślonej liczby adresatów, w tym przypadku – mieszkańców powiatu. Możliwość zaskarżenia uchwały stanowiącej przedmiot niniejszej sprawy może być więc rozpatrywana wyłącznie w oparciu o art. 3 pkt 6 p.p.s.a.

Należy podnieść, że skargą do sądu administracyjnego mogą być objęte jedynie akty, które dokonywane są w sprawach z zakresu administracji publicznej. Wniosek taki wynika z literalnego brzmienia art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. Kontrola takich aktów jest sprawowana, jeśli ustawa nie stanowi inaczej, wyłącznie w oparciu o kryterium legalności rozumianej jako zgodności z prawem, na co wskazuje brzmienie art. 1 § 1 i § 2 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych.

W rozpatrywanej sprawie rozstrzygnięcia wymaga zatem przede wszystkim kwestia, czy uchwała stanowiąca przedmiot skargi została podjęta w sprawie z zakresu administracji publicznej.

Rozstrzygając tę kwestię w pierwszej kolejności odnotować należy, że sądowi znane jest stanowisko wyrażone w postanowieniu NSA z 25 września 2020 r., sygn. akt I OSK 1256/20, niemniej jednak z uwagi na treść zaskarżonego aktu za bardziej adekwatny z punktu widzenia rozstrzygnięcia sprawy uznaje pogląd wyrażony w uzasadnieniu uchwały NSA z dnia 26 czerwca 2014 r., sygn. akt I OPS 14/13 <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, podzielany w orzecznictwie sądów administracyjnych, że aby konkretny akt organu jednostki samorządu terytorialnego mógł zostać uznany za podjęty w sprawie z zakresu administracji publicznej, powinien charakteryzować się następującymi cechami:

- 1) mieć na celu realizację zadań publicznych przypisanych organom jednostek samorządu terytorialnego w drodze ustawy,

- 2) nakładać obowiązek, stwierdzać uprawnienie lub obowiązek bądź tworzyć lub znosić istniejący stosunek prawny,
- 3) mieć charakter indywidualny bądź generalny,
- 4) nie być aktem prawa miejscowego.

W ocenie Sądu, zaskarżona uchwała nie odznacza się żadną z wymienionych wyżej cech, z wyjątkiem tej, że nie jest aktem prawa miejscowego, w konsekwencji więc, nie można uznać, że została podjęta w sprawie z zakresu administracji publicznej. Bez wątplenia nie stanowi ona realizacji zadania publicznego przypisanego ustawowo organowi samorządu terytorialnego (tu: Radzie Powiatu Ryckiego), a ponadto nie zawiera elementu władztwa administracyjnego. Jak bowiem podkreśla się w orzecznictwie, 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, postanowienie WSA w Rzeszowie z 8 września 2020 r. sygn. akt II SA/Rz 27/20 <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Zaskarżona uchwała Rady Powiatu Ryckiego nie dotyczy sprawy z zakresu administracji publicznej, gdyż nie stanowi realizacji zadania publicznego przypisanego temu organowi samorządu terytorialnego w drodze ustawy, nie nakłada obowiązku, nie stwierdza uprawnienia lub obowiązku, jak też nie tworzy i nie znosi istniejącego stosunku prawnego. W szczególności przyjęcie stanowiska w sprawie powstrzymania ideologii "LGBT" przez wspólnotę samorządową nie należy do kategorii spraw, o których mowa w art. 12 u.s.p.

Odnotowania wymaga, że naruszeń takich (polegających na nałożeniu sprzecznego z prawem obowiązku, odmowie stwierdzenia uprawnienia lub obowiązku wynikającego z przepisu prawa jak też wykreowania lub zniesienia stosunku prawnego przewidzianego przepisami) nie wskazał również RPO, odwołując się jedynie ogólnie do orzecznictwa sądów administracyjnych i wskazując, że stanowiące podstawę skargi naruszenia mogą mieć miejsce nawet, gdy nie są wyrażone szczegółowo i konkretnie, a zobowiązujący wyraz uchwały może wynikać ze spraw wyrażonych w jej treści ogólnie, które będą dopiero w przyszłości rozpatrywane przez jednostki powiatu (por. pismo RPO z 14 grudnia 2020 r. k. 138 verte).

Sąd podziela jednocześnie zapatrywanie, że pojęcie aktów z zakresu administracji publicznej powinno być ujmowane szeroko, bez względu na formę,

niemniej jednak stoi na stanowisku, że decydujące znaczenie w zakresie ich kwalifikacji ma regulowana nimi materia. W tym obszarze mieszczą się wszystkie szczeble administracji samorządowej. Do zakresu działania organów samorządowych należą wszelkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami dla innych podmiotów, nadto zadania zlecone z zakresu administracji rządowej (por. wyrok NSA z 15 września 2009 r., II OSK 461/09, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

W tym kontekście nie sposób przyjąć, że zaskarżona uchwała została podjęta w sprawie z zakresu administracji publicznej i w sferze stosunków publicznoprawnych.

Stanowisko Rady Powiatu zaprezentowane w uchwale ma charakter deklaracji ideowej nie stanowiącej podstawy nałożenia jakichkolwiek obowiązków, czy przyznania bądź stwierdzenia uprawnień. Nie tworzy ona i nie znosi istniejących stosunków prawnych i nie zawiera żadnych postanowień, które mogłyby stanowić źródło konkretnych wytycznych programowych dla innych podmiotów i z których można by wywodzić nakaz wiążącego sposobu zachowania lub działania. Zawarta w uchwale deklaracja, że samorząd "będzie stał na straży naszych narodowych pryncypiów opartych na wierności tradycji narodowej i państwowej, przywiązaniu do wartości chrześcijańskich i ideałów wolności" nie została powiązana z żadnymi bliżej określonymi i sprecyzowanymi działaniami faktycznymi lub prawnymi, które mogłyby wpływać na sposób postępowania jednostek lub podmiotów wykonujących zadania publiczne, bądź określać ich sytuację prawną. Zaskarżony akt nie ma również znaczenia prawnego dla możliwości i prawnej dopuszczalności wyrażania innych poglądów, aniżeli zaprezentowane przez radnych Powiatu Ryckiego biorących udział w podjęciu uchwały (por. postanowienie WSA w Krakowie z 24 czerwca 2020 r. sygn. akt III SA/Kr 360/20, czy postanowienie WSA w Kielcach z 30 września 2019 r. sygn. akt I SA/Ke 650/19 <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

W szczególności nie sposób jest takiego prawnego znaczenia przypisać stwierdzeniu: „Rada Powiatu Ryckiego sprzeciwia się (...)”, gdyż jak już wyżej wyjaśniono stwierdzenie takie może być rozpatrywane wyłącznie jako pogląd w kwestiach obyczajowych i moralnych, większości radnych zebranych na sesji w dniu 30 kwietnia 2019 r.

Nie można także przyjąć, że zaskarżona uchwała ma charakter generalny lub indywidualny, gdyż nie zawiera ona wskazania, do kogo konkretnie została skierowana.

Za prawidłowością takiego stwierdzenia przemawia - w ocenie Sądu - w szczególności zawarte w niej stwierdzenie, że 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.

Dodać jeszcze należy, odnośnie art. 12 pkt 4 u.s.p., który wskazany został, jako podstawa prawna uchwały z 30 kwietnia 2019 r., że w literaturze przedmiotu wskazuje się, że uchwała w sprawie kierunków działania zarządu powiatu, o której mowa w ww. przepisie może określać wytyczne o ogólniejszym charakterze lub też zawierać zalecenia czy wskazówki odnoszące się do określonej kategorii zadań czy nawet konkretnych zadań organu wykonawczego, ale – co trzeba podkreślić – bez możliwości formułowania poleceń czy nakazów konkretnego sposobu załatwienia danej sprawy. Niemniej zakres spraw, które mogą być przedmiotem kierunków działania zarządu, a tym samym wytycznych dla organu wykonawczego, uważa się za de facto nieograniczony. (por. K. Właźlak, Rozdział IV Cechy jurydyczne i rodzaje planowania [w:] Racjonalność planowania w prawie administracyjnym, Warszawa 2015). Powyższe zdaje się również potwierdzać tezę o braku adresata zaskarżonej uchwały, o ile bowiem uznaje się że zakres wytycznych może być nieograniczony, to nie budzi wątpliwości, iż mogą one być skierowane jedynie do zarządu powiatu i tylko w tym zakresie mogłyby mieć istotne prawnie znaczenie.

Reasumując, zaskarżona uchwała 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 nie jest zakazana przez prawo i nie ingeruje swoją treścią w sferę publicznoprawną, kierując do innych podmiotów nakazu 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 nie można przypisać zaskarżonej uchwale (por. postanowienie WSA w Kielcach z 30 września 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 650/19 <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Na marginesie jedynie zauważyć należy, że w orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowany jest pogląd, że jednostki samorządu terytorialnego (analogicznie jak Sejm i Senat) uprawnione są do podejmowania uchwał okolicznościowych i problemowych. 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, 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 partykularnego zjawiska, czy problemu. Niewątpliwie taka uchwała, jak i okolicznościowa, jest niewładczą 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 P.p.s.a. uchwały te nie podlegają kontroli sądów administracyjnych (por. postanowienie WSA w Rzeszowie z dnia 8 września 2020 r. sygn. akt II SA/Rz 27/20 <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>)

W świetle zaprezentowanego poglądu, sklasyfikowanie skarżonej uchwały, tak ze względu na jej: podstawę prawną (ustawę o samorządzie powiatowym i Statut Powiatu Ryckiego), tytuł „Stanowisko” i pozostałe omówione wyżej cechy, jako uchwały problemowej, zdaje się być w ocenie Sądu uprawnione, co daje też podstawę do uznania, że wykracza ona poza granice kognicji sądu administracyjnego.

Mając powyższe na uwadze Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie na podstawie art. 58 § 1 pkt 1 i pkt 5a p.p.s.a. orzekł jak w sentencji postanowienia



Na oryginale właściwe podpisy
za zgodność z oryginałem stwierdzam.

13.09.2020 r. 14:07 30/03