

Wyrok
Naczelnego Sądu Administracyjnego
z dnia 12 maja 2006 r.
II OSK 1457/05

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Eugeniusz Mzyk (spr.).

Sędziowie NSA: Jerzy Bujko, Henryk Ożóg.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 12 maja 2006 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Fundacji A. w W. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 września 2005 r. sygn. akt IV SA/Wa 338/05 w sprawie ze skargi Fundacji A. w W. na uchwałę Rady Miejskiej w Karczewie z dnia 25 kwietnia 2003 r. Nr VII/47/2003 w przedmiocie ochrony zwierząt oddala skargę kasacyjną

Uzasadnienie faktyczne

Wyrokiem z dnia 30 września 2005 r. sygn. akt IV SA/Wa 338/05 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę Fundacji "A." na uchwałę Rady Miejskiej w Karczewie z dnia 25 kwietnia 2003 r. nr VII/47/2003 w przedmiocie ochrony zwierząt. W uzasadnieniu wyroku Sąd Wojewódzki przytoczył, że Fundacja nie wykazała aby przedmiot uchwały dotyczył bezpośrednio praw i obowiązków Fundacji (jako osoby prawnej), chronionych przepisami prawa materialnego. Nawet przyjmując założenie, że skarżąca Fundacja jest organizacją społeczną (co było sporne w orzecznictwie), nie można uznać, że ma ona z tego tytułu uprawnienie do zaskarżenia kwestionowanej uchwały. Nie upoważnia do tego unormowanie z art. 11 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt a także obowiązek zasięgania opinii przed podjęciem uchwały. W ocenie Sądu Wojewódzkiego nie można wywodzić interesu prawnego Fundacji także z zasady prowadzenia przez organy administracji działań na rzecz ochrony zwierząt we współdziałaniu m.in. z właściwymi krajowymi instytucjami i organizacjami. Uprawnienia procesowe do udziału w postępowaniach sądowych czy administracyjnych, które nie dotyczą bezpośrednio interesu prawnego lub uprawnienia podmiotu, w polskim systemie prawnym muszą być wyrażone w sposób wyraźny. Dlatego też Fundacja nie jest uprawniona do zaskarżenia aktu normatywnego (prawa miejscowego), jeżeli nie dotyczy jej interesu prawnego. W takiej sytuacji organizacja społeczna może wystąpić z odnośnym wnioskiem do właściwego prokuratora o rozważenie wykorzystania uprawnień wynikających z art. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2001 r. Nr 21, poz. 206 z późn. zm.). Wszystkie te względy, zdaniem Sądu Wojewódzkiego, przemawiają za oddaleniem skargi. Skargę kasacyjną od powyższego wyroku z dnia 28 września 2005 r. wniosła Fundacja "A." reprezentowana przez radcę prawnego B. B. W skardze kasacyjnej podniesiono, że oparta

została na zarzucie - "naruszenia prawa materialnego przez błędną jego wykładnię, polegającą na przyjęciu, że Mój Mocodawca nie był legitymowany do zaskarżenia powyższej uchwały". W uzasadnieniu skargi kasacyjnej podniesiono natomiast, iż błędne jest twierdzenie Sądu, że skarżący nie wykazał swego interesu prawnego, o którym mowa w art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, a przez to nie posiada legitymacji do wniesienia skargi.

Zdaniem wnoszącego skargę kasacyjną zgodnie z przepisem art. 3 ustawy o ochronie zwierząt realizacja ochrony zwierząt przez organy administracji publicznej wymaga współdziałania m.in. z organizacjami społecznymi, których statutowym celem jest ochrona zwierząt. Dlatego też, w myśl art. 3 powołanej ustawy, Fundacja ma prawo do współdziałania z administracją publiczną dla realizowania przepisów ustawy o ochronie zwierząt i takiego współdziałania może się skutecznie domagać, a administracja publiczna ma odpowiadający temu uprawnieniu obowiązek podejmowania stosownych i zgodnych z prawem działań. Poza tym Fundacja, reprezentująca w niniejszej sprawie mieszkańców, reprezentuje w rzeczywistości ich interes, który - na mocy art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego - zawsze ma rangę interesu prawnego w rozumieniu art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Wszystkie te względy, zdaniem skargi kasacyjnej, uzasadniają uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania.

Uzasadnienie prawne

Naczelnny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie zawiera usprawiedliwionych podstaw zaskarżenia.

Przede wszystkim należy przypomnieć, że zgodnie z art. 174 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.) skargę kasacyjną można oprzeć na dwóch podstawach: 1/ naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, 2/ naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Stosownie zaś do art. 176 powołanej ustawy skarga kasacyjna powinna czynić zadość wymaganiom pisma procesowego oraz m.in. wskazywać podstawy kasacyjne. Oznacza to, że wnoszący skargę kasacyjną obowiązany jest wskazać przepisy prawa, które ewentualnie zostały naruszone przez Sąd Wojewódzki. Innymi słowy w skardze kasacyjnej trzeba wskazać konkretny przepis prawa materialnego lub procesowego, który został naruszony oraz uzasadnić na czym to naruszenie polega.

W niniejszej sprawie skarga kasacyjna nie w pełni spełnia tak ustalone ustawowe wymogi. Według bowiem skargi kasacyjnej zarzut naruszenia prawa materialnego ma polegać na "naruszenia prawa materialnego przez błędną jego wykładnię, polegającą na przyjęciu," że Fundacja "nie była legitymowana do zaskarżenia uchwały".

Przy tak ogólnie sformułowanym zarzucie nie wiadomo, które przepisy, według twierdzeń skargi kasacyjnej, zostały naruszone przez Sąd Wojewódzki. Mając jednak na uwadze, że w uzasadnieniu skargi kasacyjnej powołano się na art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (w związku z kwestionowaniem ustalenia o nie posiadaniu przez Fundację legitymacji do wniesienia skargi), a także powołaniu przepisów art. 3 i art. 11 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt, oraz art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego - przyjmując

należy, że zarzut naruszenia prawa materialnego dotyczy tych unormowań. Zarzuty te nie są jednak uzasadnione.

Przepis art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) stanowi, że każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia - zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Przepis ten nie daje podstawy do korzystania przez każdego z prawa wniesienia skargi w interesie publicznym. Nie można również traktować powołanego powyżej przepisu art. 101 ust. 1 jako podstawy zaskarżenia uchwały organu gminy przez każdego, kto subiektywnie uznaje uchwałę za podjętą z naruszeniem prawa. Skarżący powinien bowiem wykazać związek między zaskarżoną uchwałą a własną, indywidualną sytuacją prawną, który musi powodować następstwo w postaci ograniczenia lub pozbawienia konkretnych uprawnień lub nałożenia obowiązków. Podstawą interesu prawnego jest przepis prawa materialnego, dotyczący bezpośrednio sfery prawnej podmiotu, który się na niego powołuje, i który daje możliwość ochrony temu podmiotowi w postępowaniu administracyjnym (por. J. Zimmermann, glosa do wyroku NSA z 2 lutego 1996 r., IV SA 846/95, OSP 1997, Nr 4, poz. 83, s. 203).

Interes prawny musi więc wynikać z przepisu prawa materialnego, na podstawie którego można skutecznie żądać czynności organu z zamiarem zaspokojenia jakiejś potrzeby albo żądać zaniechania lub ograniczenia czynności organu sprzecznych z potrzebami danej osoby (por. wyrok NSA z 10 sierpnia 1998 r., II SA 742/98, niepubl.). Od tak pojmowanego interesu prawnego należy, odróżnić interes faktyczny, istniejący w sytuacji, w której dana osoba jest wprawdzie bezpośrednio zainteresowana rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, ale nie może tego zainteresowania potwierdzić przepisami prawa powszechnie obowiązującego, mogącymi stanowić podstawę skutecznego żądania stosownych czynności organu administracji. Podstawą interesu prawnego dla określonego podmiotu może być przepis prawa materialnego, z którego wynika, że dana osoba może lub powinna uzyskać konkretne korzyści, albo może być obciążona powinnością określonego zachowania.

W warunkach niniejszej sprawy nie ulega wątpliwości, że zaskarżona uchwała nie dotyczy interesu prawnego Fundacji, jako osoby prawnej. Takich twierdzeń nie zawiera również skarga kasacyjna. Dlatego też podzielić należy stanowisko Sądu Wojewódzkiego o braku możliwości zaskarżenia przez organizację społeczną uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego, która nie dotyczy bezpośrednio interesu prawnego lub obowiązków organizacji, lecz dotyczy wyłącznie problematyki pozostającej w zakresie statutowych działań organizacji.

Nie można natomiast podzielić wywodów skargi kasacyjnej, jakoby Fundacja "w istocie" (w rzeczywistości), reprezentowała mieszkańców gminy oraz ich interes, który - na mocy art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego - zawsze ma rangę interesu prawnego w rozumieniu art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Jeśli nawet pominąć, że w interesie mieszkańców leży nie tylko ochrona i los bezdomnych zwierząt, lecz również zapewnienie bezpieczeństwa mieszkańcom przed atakami bezdomnych psów, to nie sposób nie dostrzec, że nawet w skardze kasacyjnej nie wskazano w imieniu których mieszkańców

gminy Fundacja występuje. Wywody te zatem są dowolną polemiką z ustaleniami zaskarżonego wyroku i nie znajdują oparcia w materiale dowodowym sprawy. Poza tym należy wskazać, że przepis art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607), stanowi jedynie, że samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. W konsekwencji najzupełniej trafne jest stanowisko Sądu Wojewódzkiego o braku interesu prawnego Fundacji do wniesienia skargi na akt prawa miejscowego.

Już na marginesie dotychczasowych uwag wskazać należy, że wobec oddalenia skargi w związku z brakiem legitymacji do wniesienia skargi, nie podlegały badaniu zarzuty merytoryczne dot.m.in. nie uregulowania w zaskarżonej uchwale dalszego losu zwierząt umieszczonych w schronisku itp.

W tym stanie rzeczy skoro podniesione w skardze kasacyjnej zarzuty nie mogły odnieść zamierzonego skutku skarga ta podlega oddaleniu na podstawie art. 184 powoływanej już ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, co orzeczono jak w sentencji.