

Wyrok
Naczelnego Sądu Administracyjnego
z dnia 12 czerwca 2007 r.

II OSK 339/07

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Małgorzata Stahl (spr.).

Sędziowie NSA: Maria Czapska-Górnikiewicz, Mirosława Włodarczak-Siuda.

Protokolant: Katarzyna Latuszek.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 12 czerwca 2007 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Fundacji Azylu P. w W. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 31 października 2006 r. sygn. akt II SA/Wr 4/06 w sprawie ze skargi Fundacji Azylu P. w W. na uchwałę Rady Miejskiej w Górze z dnia 27 marca 2003 r. Nr VI/40/03 w przedmiocie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, zwierzęta gospodarskie mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi, jak również zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku oraz w sprawie wyłapywania bezdomnych zwierząt uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu we Wrocławiu.

Uzasadnienie faktyczne

Wyrokiem z dnia 31 października 2006 r., sygn. akt II SA/Wr 4/06, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu oddalił skargę Fundacji Azylu P. w W. na uchwałę Rady Miejskiej w Górze z dnia 27 marca 2003 r. nr VI/40/03 w przedmiocie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe i zwierzęta gospodarskie, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi, jak również zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku oraz w sprawie wyłapywania bezdomnych zwierząt. Rada Miejska w Górze w dniu 27 marca 2006 r. podjęła uchwałę w sprawie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe i zwierzęta gospodarskie, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) oraz art. 4 pkt 4 i 5 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymywaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. Nr 132, poz. 622 z późn. zm.) i art. 11 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. Nr 111, poz. 724 z późn. zm.).

Na wskazaną uchwałę Fundacja Azyl P. w W. wniosła skargę, zarzucając naruszenie prawa materialnego, tj. art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt poprzez jego pominięcie w wyniku braku rozstrzygnięcia o dalszym losie wyłapywanych zwierząt. Fundacja w skardze podniosła, że w uchwale Rada nie sprecyzowała, przez jaki okres i na jakich warunkach Miasto i Gmina Góra będzie finansować z własnych środków pobyt w schronisku zwierzęcia bezdomnego po wyłapaniu w sytuacji, gdy zwierzę nie ma właściciela bądź ten uchyla się od ponoszenia kosztów. Zgodnie z art. 11 ust. 3 ustawy o ochronie

zwierząt wyłapywanie bezdomnych zwierząt i rozstrzygnięcie o dalszym postępowaniu z tymi zwierzętami odbywa się wyłącznie na mocy uchwały rady gminy podjętej po uzgodnieniu z powiatowym lekarzem weterynarii oraz po zasięgnięciu opinii upoważnionego przedstawiciela organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt. W zaskarżonej uchwale Rada Miejska ustaliła, w jaki sposób będzie przeprowadzane wyłapywanie zwierząt bezdomnych, jednocześnie nie rozstrzygnęła o ich dalszym losie, pomimo takiego obowiązku. Z zapisów uchwały nie wynika, co ma się stać ze schwytanymi zwierzętami ani na czyj koszt mają być utrzymywane w sytuacji, gdy nie mają właściciela lub właściciel uchyla się od poniesienia kosztów. Z uchwały nie wynika w żadnym wypadku, że zlecenie wyłapywania jest jednoznaczne z zaciągnięciem przez gminę bezterminowych zobowiązań finansowych do opieki nad wyłapywanymi zwierzętami. W § 4 pkt 3 uchwalono bowiem, że wyłapywanie ma przeprowadzić uprawniony do tego podmiot, zgodnie z zawartą umową, jeśli zaś przyjąć, że w pojęciu wyłapywanie mieści się także dalsze utrzymanie zwierzęcia w schronisku, to unormowanie tej kwestii w § 4 uchwały jest sprzeczne z prawem. Zaś jeśli wyłapywanie oznacza wyłącznie schwytywanie zwierzęcia, to kwestia jego dalszego utrzymania pozostaje nieuregulowana.

W takiej sytuacji zaskarżona uchwała została podjęta z naruszeniem prawa i jest niezgodna z art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt. Uzupełnienie uchwały przez wskazanie, na jakich warunkach i przez jaki okres czasu Miasto i Gmina Góra będzie finansować z własnych środków pobyt w schronisku zwierzęcia bezdomnego po wyłapaniu, jest konieczne ze względów prawnych, ale i humanitarnych.

W dniu 19 października 2005 r. Burmistrz Góry został wezwany przez skarżącą do usunięcia naruszenia prawa przez uzupełnienie uchwały, przez wskazanie, na jakich warunkach i przez jaki okres Miasto i Gmina Góra będzie finansować z własnych środków pobyt w schronisku zwierzęcia bezdomnego po wyłapaniu. Pismem z dnia 4 listopada 2005 r. Przewodniczący Rady Miejskiej w Górze odmówił uzupełnienia uchwały. W odpowiedzi na skargę Burmistrz Miasta i Gminy Góra wniósł o oddalenie skargi, podnosząc, że ustawa nie upoważnia rady gminy do ustalenia, przez jaki okres czasu gmina będzie finansować z własnych środków pobyt w schronisku zwierzęcia bezdomnego w sytuacji, gdy zwierzę nie ma właściciela. Ustawa o ochronie zwierząt upoważniła Ministra Spraw Wewnętrznych do ustalania zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt; rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz. U. Nr 16, poz. 753) w § 5 wskazuje, że gmina może zawrzeć umowę na przeprowadzenie wyłapywania bezdomnych zwierząt z podmiotem prowadzącym schronisko lub przedsiębiorcą prowadzącym działalność gospodarczą. W umowie strony powinny określić warunki i koszty pobytu zwierzęcia w schronisku oraz zasady wykupywania zwierząt. Regulamin dla schronisk dla bezdomnych zwierząt został wydany przez Towarzystwo Opieki nad Zwierzętami w Polsce Zarząd Główny w Warszawie. Artykuł 11 ust. 3 nie upoważnia gminy do ustalania, przez jaki okres i na jakich warunkach ze środków finansowych gminy będą pokrywane koszty za pobyt w schronisku zwierzęcia, które nie ma właściciela.

Oddalając skargę, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wskazał, że skarżący musi wskazać istnienie związku pomiędzy zaskarżoną uchwałą a jego indywidualną sytuacją

prawną i wykazać, że zaskarżona uchwała wpływa na jego sferę materialnoprawną. Interes prawny, o którym mowa w art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, musi być "własny" i "już naruszony" zaskarżaną uchwałą. Możliwość zaskarżenia uchwały organu gminy w oparciu o ww. przepis nie może opierać się na zarzucie naruszenia interesu publicznego, skarga nie ma też charakteru skargi powszechnej i ewentualna sprzeczność uchwały z prawem nie legitymuje do wniesienia skargi do sądu.

W skardze kasacyjnej od tego wyroku Fundacja zarzuciła naruszenie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 50 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przez ich błędną wykładnię wskutek przyjęcia, że skarżącej nie przysługiwało uprawnienie do wniesienia skargi, podczas gdy do jej zadań statutowych należy ochrona zwierząt, a naruszenie praw zwierząt stanowi naruszenie interesu prawnego skarżącej, naruszenie art. 134 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przez jego niezastosowanie i pominięcie w wyroku regulacji ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, na podstawie której Fundacja była legitymowana do wniesienia skargi, a w związku z tym także naruszenie art. 151 oraz 147 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Na tej podstawie wniesiono o uchylenie wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania i zasądzenie kosztów postępowania. W uzasadnieniu skargi kasacyjnej podniesiono, że Sąd błędnie przyjął, iż skarżącej nie przysługuje prawo do wniesienia skargi, podczas gdy statutowym zadaniem Fundacji jest ochrona zwierząt, tym samym wszelkie naruszenia uprawnień zwierząt stanowią bezpośrednie naruszenie interesu prawnego organizacji powołanej i uprawnionej do reprezentacji i ochrony interesów zwierząt. W odpowiedzi na skargę kasacyjną wniesiono o jej oddalenie, wskazując, że wyłapywanie bezdomnych zwierząt i rozstrzygnięcie o dalszym z nimi postępowaniu odbywa się wyłącznie na mocy uchwały rady gminnej po uzgodnieniu z powiatowym lekarzem weterynarii i zasięgnięciu opinii przedstawiciela organizacji społecznej, której statutowym celem jest ochrona zwierząt; warunki te spełniła Rada, podejmując uchwałę po uzyskaniu opinii Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Górze, Powiatowego Lekarza Weterynarii i Towarzystwa Opieki nad Zwierzętami we Wrocławiu, zaś interes prawny Fundacji Azylu P. nie został naruszony.

Uzasadnienie prawne

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna zasługuje na uwzględnienie. Oddalenie skargi Fundacji Azylu P. nastąpiło z uwagi na niestwierdzenie przez Sąd I Instancji naruszenia zaskarżoną uchwałą interesu prawnego lub uprawnienia tej Fundacji. Stanowiska tego podzielić nie można. Ocena interesu prawnego fundacji i organizacji społecznych musi być powiązana z badaniem ich ustawowych oraz statutowych zadań i kompetencji, tym bardziej w przypadku gdy chodzi o ochronę zwierząt, które same swojego interesu prawnego i uprawnień bronić nie mogą. W rozpoznawanej sprawie Sąd nie badał statutowych zadań Fundacji, nie odniósł się także do regulacji zawartej w przepisach ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002 ze zm.). Z przepisów tych wynika szczególna rola organizacji społecznych, których statutowym celem jest ochrona zwierząt. W pierwotnym brzmieniu ustawy wiodącą rolę w tym zakresie spełniało Towarzystwo Opieki nad Zwierzętami, po nowelizacjach uprawnienia, o jakich mowa m.in. w art. 11 ust. 3 i 4 i art. 40 pow. ustawy,

przyznane zostały wszystkim organizacjom, których statutowym celem jest ochrona zwierząt. Fundacja Azylu P. ma status organizacji pożytku publicznego, a jej statutowe zadania związane są z ochroną zwierząt. Fundacja ma m.in. prawo do opiniowania uchwał rad gmin podejmowanych w oparciu o powołaną ustawę. Skoro ma prawo do wyrażania opinii, to nie można jej odmawiać prawa do zaskarżania uchwały, której nie opiniowała i której zarzuca naruszenie prawa.

Z powyższych względów zarzuty skargi kasacyjnej były uzasadnione i w oparciu o przepis art. 185 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) należało orzec jak w sentencji. O kosztach orzeczono na podstawie art. 203 pow. ustawy.