

Warszawa, dnia 04.12.2005 r.

Naczelny Sąd Administracyjny
ul. Jasna 6
00-013 Warszawa

za pośrednictwem
Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Warszawie
ul. Jasna 2/4
00-013 Warszawa

WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY w Warszawie BIURO POKŁADOWE	
Wpł dnia	2005 -12- 06
Zaś.	<i>[Signature]</i>

Skarżący:
Fundacja Azylu Pod Psim Aniołem

reprezentowana przez
radcę prawnego *Beatę Błędowską*
ul. Bolkowska 1 lok 5
01-466 Warszawa

Organ:
Rada Miasta Legionowo
ul. J. Piłsudskiego 3
05-120 Legionowo

Sygn. akt. IV S.A./Wa 344/05

SKARGA KASACYJNA

Od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 września 2005 roku, sygn. akt. IV S.A./Wa 344/05, oddalającego skargę Fundacji Azylu Pod Psim Aniołem na uchwałę nr VII/67/2003 Rady Miejskiej w Legionowie z dnia 28 kwietnia 2003 roku w przedmiocie zasad wylapywania bezdomnych zwierząt z terenu gminy oraz rozstrzygnięcia o dalszym postępowaniu.

W imieniu Mojego Mocodawcy, którego pełnomocnictwo załączam, zaskarżam w całości wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 września 2005 roku, sygn. akt. IV S.A./Wa 344/05, opierając skargę na podstawie naruszenia prawa materialnego przez błędną jego wykładnię, polegającym na przyjęciu, że Mój Mocodawca nie był legitymowany do zaskarżenia powyższej uchwały.

Wskazując na powyższe, wnoszę o:

- 1) uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania,
- 2) zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego w wysokości 1300 zł.

Uzasadnienie

Fundacja Azylu Pod Psim Aniołem jest organizacją społeczną, której statutowym celem jest ochrona zwierząt w rozumieniu ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2003 r., nr 106, poz. 1002 z późn. zm.). Fundacja została powołana w celu niesienia pomocy porzuconym i krzywdzonym zwierzętom, udzielania pomocy placówkom niosącym pomoc zwierzętom bezdomnym i wspierania wszelkich działań w zakresie zwalczania bezdomności zwierząt (§8). Fundacja realizuje swoje cele m.in. poprzez prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt, leczenie, działalność adopcyjną, organizowanie akcji edukacyjnych, współpracę z instytucjami państwowymi, samorządowymi oraz tymi organizacjami pozarządowymi, których celem jest niesienie pomocy zwierzętom bezdomnym i pokrzywdzonym, współpracę z policją i strażą miejską (§9). Dla osiągnięcia swych celów Fundacja może wspierać działalność innych osób prawnych i fizycznych, których działalność jest zbieżna z celami statutowymi Fundacji (§9 ust. 1).

W dniu 28 kwietnia 2003 roku Rada Miejska w Legionowie podjęła uchwałę nr VII/67/2003 w sprawie zasad wyłapywania bezdomnych zwierząt z terenu gminy Legionowo oraz rozstrzygnięcia o dalszym postępowaniu z tymi zwierzętami. W uchwale ustalono następujące zasady wyłapywania bezdomnych zwierząt z terenu gminy Legionowo oraz rozstrzygnięcia o dalszym postępowaniu z tymi zwierzętami:

- 1) Zwierzęta biegające samopas lub pozostawione bez dozoru w miejscach publicznych, gdy nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały, traktowane będą jako bezdomne, wychwytywane i doprowadzane do schroniska, z którym gmina Legionowo zawarła umowę.
- 2) Wyłapywanie zwierząt bezdomnych prowadzone będzie w sposób:
 - a) stały - w odniesieniu do pojedynczych zgłoszeń o blakających się bez opieki zwierzętach, w szczególności chorych lub powodujących zagrożenie bezpieczeństwa,
 - b) okresowy - w odniesieniu do większych obszarów gminy Legionowo.
- 3) Do przeprowadzania wyłapywania bezdomnych zwierząt na terenie gminy Legionowo jest uprawniony podmiot, spełniający wymogi § 5 ust.1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz.U. Nr 116, poz. 753), z którym gmina Legionowo zawarła umowę.
- 4) Termin okresowego wyłapywania bezdomnych zwierząt oraz granice terenu, na którym będą one wyłapywane, każdorazowo będzie podany z co najmniej 21-dniowym wyprzedzeniem do publicznej wiadomości za pośrednictwem prasy lokalnej.
- 5) Zwierzęta umieszczone w schronisku w wyniku ich schwytania podczas akcji wyłapywania bezdomnych zwierząt będą zwracane ich właścicielom po udokumentowaniu przez nich swoich praw właścicielskich do zwierzęcia.

W przypadku powtórnego schwytania tego samego zwierzęcia w następnej lub w dalszych akcjach - podstawą zwrotu będzie dodatkowo uiszczenie przez właściciela opłat, poniesionych przez gminę Legionowo z tytułu wyłapania (na rzecz gminy Legionowo) i ponoszenia kosztów czasowego pobytu wyłapanego zwierzęcia w schronisku (na rzecz schroniska), niezależnie od sankcji przewidzianych prawem z tytułu pozostawienia zwierzęcia bez właściwego dozoru.

- 6) Adresy schroniska oraz podmiotu właściwego do wyłapywania bezdomnych zwierząt, z którymi gmina Legionowo zawarła umowy, będą podawane w prasie lokalnej oraz na tablicy ogłoszeń Urzędu Miejskiego w Legionowie.

Wykonanie uchwały powierzono Prezydentowi Miasta.

Pismem z dnia 10 stycznia 2005 roku Fundacja wezwała Radę Miejską do usunięcia naruszenia prawa. W odpowiedzi z dnia 10 lutego 2005 roku Przewodniczący Rady Miejskiej, powołując się na zasięgniętą opinię prawną, stwierdził zgodność w/w uchwały z przepisami prawa.

W dniu 21 lutego 2005 roku Fundacja zaskarżyła uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Jak wskazano w skardze powyższa uchwała została podjęta z naruszeniem prawa dlatego, że nie zawarto w niej wymaganego rozstrzygnięcia o dalszym postępowaniu z wyłapanymi zwierzętami. Uchwała ograniczyła się bowiem do wskazania, że wyłapane bezdomne zwierzęta będą doprowadzane do schroniska. Taka regulacja nie spełnia jednak wymogów Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26.08.1998 r w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz. U. z 1998 r., nr 116, poz. 753), które czynność doprowadzenia zwierzęcia do schroniska zalicza do pojęcia wyłapywania. Wbrew regulacjom ustawowym uchwała nie ustala dalszego losu bezdomnych zwierząt, schwytanych i następnie doprowadzonych do schroniska. W związku z tym, materia ustawowo zastrzeżona do kompetencji Rady Miejskiej współdziałającej z powiatowym lekarzem weterynarii i odpowiednią organizacją społeczną, stała się przedmiotem umów dowolnie kształtowanych i zawieranych przez Burmistrza i podmiot prowadzący schronisko, z pominięciem Rady Miejskiej, powiatowego lekarza weterynarii i organizacji społecznych. Taka sprzeczna z prawem praktyka prowadzi do uśmiercania zwierząt, którym prawo gwarantuje przecież ochronę i opiekę ze strony gmin.

Jednakże zwierzęta, a zwłaszcza zutyliizowane zwierzęta, nie są wyposażone w przymiot zdolności prawnej, w związku z czym nie mogą same stawać w obronie swych gwarantowanych ustawowo praw. Fundacja Azylu Pod Psim Aniołem, z mocy prawa i statutu, jest zatem w naturalny sposób powołana i uprawniona do obrony praw zwierząt, w szczególności do działań o charakterze faktycznym i prawnym, m.in. poprzez egzekwowanie zgodności prawa lokalnego z ustawodawstwem.

W odpowiedzi z dnia 23.03.2005 r. na skargę organ podniósł twierdzenia i zarzuty, na które odpowiedziano pismem z dnia 22.09.2005 roku w następujący sposób:

- 1) Organ podniósł, 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. Twierdzenie to jest jednak błędne.

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. Taką właśnie organizacją jest Fundacja Azylu Pod Psim Aniołem, której statut w § 8 i 9 mówi wyraźnie o ochronie zwierząt jako celu powołania i działania Fundacji.

A zatem, 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.

W szczególności, zgodnie z art. 11 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt, wyłapywanie bezdomnych zwierząt oraz rozstrzyganie 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. Z przepisu tego nie wynika prawo Skarżącego do domagania się od Organu skonsultowania projektu uchwały właśnie ze Skarżącym. Z przepisu tego wynika jednak prawo Skarżącego do domagania się od Organu skonsultowania projektu uchwały o wyłapywaniu zwierząt i rozstrzygnięciu o dalszym postępowaniu z tymi zwierzętami z przynajmniej jedną organizacją społeczną. Celem tego przepisu jest zapewnienie stronie społecznej (społeczeństwu) wpływu na kształt przyjmowanych w gminie rozwiązań o wyłapywaniu zwierząt i ich dalszym losie. Taka regulacja ustawowa w pełni koresponduje z orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, który stwierdził, że faktycznie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym nie daje pojedynczej osobie podstaw do skargi na uchwałę rady gminy w oparciu o interes publiczny, gdyż w sprawach mających charakter publiczny mogą działać tylko określone organy państwowe lub organizacje społeczne, a obywatele mają tylko prawo występowania do tych podmiotów ze stosownymi wnioskami (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13.12.1999 r., IV S.A. 872/99). 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 (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26.02.1998 r., I S.A. 1860/97).

- 2) Z powyższego wynika, że Skarżący ma interes prawny w dochodzeniu unieważnienia zaskarżonej uchwały, a naruszenie tego interesu obiektywnie polega na nieprzestrzeganiu przez organ norm prawnych powszechnie obowiązujących (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9.06.1995 r., IV S.A. 346/93). Organ, podejmując zaskarżoną uchwałę, dopuścił się bowiem następujących naruszeń prawa:
 - a) Zgodnie z art. 11 ust. 3 wyłapywanie bezdomnych zwierząt oraz rozstrzyganie o dalszym postępowaniu z tymi zwierzętami odbywa się wyłącznie na mocy uchwały rady gminy, przy czym przez „wyłapywanie” należy rozumieć zarówno schwytywanie zwierzęcia, jak i jego przewiezienie i umieszczenie w schronisku (§ 4 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26.08.1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt).

- b) Jeśli zatem rada gminy podejmuje uchwałę realizującą przepis art. 11 ust. 3 (a bez tej uchwały wyłapywanie zwierząt jest w świetle ustawy niemożliwe) to musi w niej precyzyjnie określić los zwierząt umieszczonych w schronisku, a ustalenia uchwały muszą być zaopiniowane przez odpowiednią organizację społeczną.
- c) W przypadku podjęcia uchwały takiej jak uchwała będąca przedmiotem niniejszego zaskarżenia, rada gminy pomija milczeniem dalszy los zwierząt umieszczonych w schronisku przez co nie spełnia wymogów nałożonych ustawą co do zakresu niezbędnej regulacji oraz pozbawia organizację społeczne wpływu na ustalenie zasad dalszego postępowania z tymi zwierzętami. W praktyce uchwała skutkuje pozostawieniem kwestii rozstrzygnięcia dalszego losu zwierząt do decyzji Prezydenta Miasta i podmiotów prowadzących schroniska, zawierających umowy cywilnoprawne niepodlegające opiniowaniu przez uprawnione organizacje społeczne. Taka dowolność wynikająca albo z milczenia uchwały albo z wyraźnego umocowania organu wykonawczego do wydania przepisów wykonawczych jest zaś niedopuszczalna i jako taka jest często kwestionowana przez organy nadzoru (rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody z 24.03.1999 r., PN.0914/6/99 Lex, OSS 1999/2/59). W braku regulacji zawartych w uchwale zawierane umowy cechują się dowolnością, a jak pokazuje raport Najwyższej Izby Kontroli z kwietnia 2000 roku dowolność ta prowadzi do uśmiercania 34% zwierząt umieszczanych w schroniskach („Psy pod opieką gminy”, Wspólnota, nr 13/733, 25.06.2005 r.).
- d) Taka regulacja jest niedopuszczalna również ze względów legislacyjnych, gdyż powielając przepisy ustawy i rozporządzenia o niczym nie rozstrzyga i nie spełnia swej roli przepisu wykonawczego, którego treść jest pozostawiona samorządom gminnym do samodzielnego ustalenia.

3) Odpowiedź Organu na skargę potwierdza słuszność skierowanych pod adresem przedmiotowej uchwały zarzutów. Organ wskazuje bowiem jakie działania w interesującej nas dziedzinie są podejmowane, nie zaprzecza zaś, że podstawą dla tych działań nie jest zaskarżona uchwała. I na tym właśnie polega naruszenie przepisu art. 11 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt – organ wykonawczy gminy nie ma dla swych działań oparcia w wymaganych ustawą przepisów zawartych w uchwale rady gminy. Należy przy tym podkreślić, że Skarżący nie kwestionuje konieczności zawierania umów, będących już bezpośrednią podstawą wydatkowania środków publicznych, z poszanowaniem przepisów prawa zamówień publicznych. Skarżący twierdzi jednak, że podstawą zawierania takich umów musi być równocześnie zgodna z ustawą uchwała rady gminy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny nie podzielił jednak powyższej argumentacji i skargę oddalił. W uzasadnieniu wyroku z dnia 28 września 2005 roku wskazał m.in., że:

- 1) Przesłanką wniesienia skargi w trybie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) musi być naruszenie indywidualnego interesu prawnego skarżącego, działającego w imieniu własnym lub mieszkańców gminy. Przesłanką tą nie jest zaś naruszenie interesu ogólnego bądź porządku prawnego.

- 2) Interes prawny można wywodzić tylko z treści prawa materialnego, tzn. musi istnieć związek materialnoprawny pomiędzy określoną normą regulującą sferę indywidualnych praw i obowiązków konkretnego podmiotu, a aktem stosowania prawa administracyjnego.
- 3) Art. 3 ustawy o ochronie zwierząt nie przesądza o posiadaniu przez Fundację interesu prawnego w skarżeniu w/w uchwały. Zdaniem Sądu na mocy tego przepisu Fundacja może działać w interesie publicznym lub w interesie prawnym osób, których zwierzęta zostaną w przyszłości poddane rygorom zaskarżonej uchwały. Interes taki musi być odróżniony od interesu prawnego w rozumieniu art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.
- 4) Istnienia – w tym omawianym przypadku - interesu prawnego Fundacji można upatrywać w celach działania Fundacji, które są formułowane na gruncie przepisów prawa materialnego, tj. art. 5 ust. 1 ustawy o fundacjach. Przepis ten bowiem wymaga, aby statut każdej fundacji określał m.in. jej cele. Wskazane wcześniej cele Fundacji „Azylu Pod Psim Aniołem” niewątpliwie wskazują, iż w przypadku rozstrzygnięć dotyczących losu bezdomnych zwierząt Fundacja będzie posiadała interes prawny.
- 5) Jednakże nie jest to wystarczające do uznania legitymacji czynnej. Art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wymaga bowiem, aby ten interes został naruszony, aby godził tym samym w sferę prawną skarżącego i wywoływał negatywne dla niego konsekwencje poprzez zniesienie, ograniczenie czy też uniemożliwienie realizacji uprawnień. Fundacja takiego naruszenia interesu jednak nie wykazała i w związku z tym Sąd odmówił uznania legitymacji do zaskarżenia uchwały Rady Miejskiej.

Z orzeczeniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego nie można się jednak zgodzić. W całości podtrzymuję wszystkie twierdzenia zawarte w wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa, skardze na uchwałę i odpowiedzi na odpowiedź Rady Miejskiej w Legionowie.

Chcąc uniknąć powtórnego powtarzania przedstawionej powyżej argumentacji, nieuwzględnionej czy wręcz zignorowanej przez WSA, pragnę wskazać jeszcze raz jedynie najważniejsze okoliczności przemawiające za istnieniem legitymacji skargowej po stronie Fundacji i tym samym negujące zasadność zaskarżonego wyroku:

- 1) Na mocy ustawy o fundacjach, ustawy o ochronie zwierząt i statutu Fundacja Azylu Pod Psim Aniołem zajmuje się niesieniem wszelkiej pomocy bezdomnym zwierzętom, które z oczywistych względów biologicznych i prawnych same się o siebie zatroszczyć nie mogą. Podstawą działania Fundacji są przepisy powszechnie obowiązującego prawa i zarejestrowany w sądzie statut. Fundacja jest zatem uprawniona do podejmowania wszelkich działań mających na celu zapewnienie zwierzętom opieki, utrzymania i bezpieczeństwa oraz interweniowania w każdym przypadku ograniczania własnych uprawnień i możliwości niesienia pomocy.
- 2) Zaskarżona uchwała jest sprzeczna z przepisami ustawy i rozporządzenia. W rezultacie materia uchwały została częściowo uregulowana w umowie a częściowo w ogóle nieuregulowana, z całkowitym pominięciem Rady Miejskiej, lekarza weterynarii i organizacji społecznych. Powyższe uchybienie ma nie tylko znaczenie proceduralne. Na skutek wadliwej, niezgodnej z prawem uchwały, Miasto Legionowo nie realizuje ustawowego obowiązku sprawowania opieki nad bezdomnymi zwierzętami. Nie istnieją żadne regulacje określające los schwytanych i odprowadzonych do schroniska zwierząt. Na skutego tego zwierzęta umieszczone w

schronisku pozostają bez ustawowo wymaganej opieki i są bezprawnie uśmiercane. W obronie ich prawa do życia i minimalnej opieki występuje właśnie Fundacja Azylu Pod Psim Aniołem, całkiem słusznie podnosząc, że prawidłowa realizacja przepisów ustawy i rozporządzenia wymaga głębszego i bardziej wnikliwego skonstruowania zasad postępowania ze schwytanymi zwierzętami.

- 3) Zaskarżona uchwała jako jedna z przyczyn sprzecznego z prawem uśmiercania i pozbywania się przez gminę zwierząt godzi w podstawowy cel istnienia Fundacji, powołanej do ochrony życia tychże zwierząt. Odmawiając Fundacji prawa podjęcia działań zmierzających do wyeliminowania tej uchwały Sąd z jednej strony godzi się na pozostawienie w obrocie prawnym wadliwych przepisów prawa lokalnego, a z drugiej strony uniemożliwia Fundacji realizację statutowych i ustawowych zadań.
- 4) Ponadto, zaskarżona uchwała i oparta na niej praktyka działania władz gminy i podmiotu prowadzącego schronisko, uniemożliwia Fundacji realizację takiej formy działalności jaką jest np. zbieranie danych i sporządzenie raportów na temat bezdomnych zwierząt. Aktualnie Fundacja zbiera dane na temat oddawania zwierząt ze schronisk do tzw. adopcji. Dane te mają posłużyć opracowaniu raportu o adopcji na terenie całego kraju. Słowo „zbiera” jest tu jednak zastosowane na wyrost. Otóż powszechną praktyką jest odmowa udostępniania jakichkolwiek danych osób adoptujących zwierzęta i w rezultacie uniemożliwienie Fundacji zbierania danych źródłowych. Zaznaczyć zaś należy, że w braku stosownych regulacji na poziomie prawa lokalnego tak podmioty prowadzące schroniska, jak i same jednostki samorządu terytorialnego żadnymi danymi o losie tych zwierząt również nie dysponują, choć powinny. Końcowy efekt funkcjonowania w obrocie prawnym wadliwej i sprzecznej z prawem ustawy jest z jednej strony bezprawne uśmiercanie zwierząt i idące z nim w parze niewywiązywanie się gminy z obowiązku zapewnienia zwierzętom opieki, a z drugiej strony – pozbawianie możliwości działania Fundacji Azylu Pod Psim, której prace badawcze w oparciu o materiał źródłowy mają służyć udoskonaleniu prawnych i faktycznych form opieki nad bezdomnymi zwierzętami.

Reasumując, Sąd pierwszej instancji niesłusznie nie dopatrył się braku legitymacji skargowej Fundacji Azylu Pod Psim Aniołem. Fundacja wykazała zarówno interes prawny, sposób jego naruszenia jak i wadliwość zaskarżonej uchwały. W tym stanie rzeczy orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego jest błędne i wymaga uchylecia.

W związku z powyższym wnoszę jak we wstępie.

RADCA PRAWNY

B Bł

Beata Błędowska

Załączniki:

- 1) pełnomocnictwo,
- 2) odpis skargi