



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 22 maja 2012 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący:	sędzia NSA Małgorzata Masternak-Kubiak (spr.)
Sędziowie	} NSA Paweł Miładowski del. WSA Mariola Kowalska
Protokolant	

po rozpoznaniu w dniu 22 maja 2012 r.

na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej

sprawy ze skargi kasacyjnej Stowarzyszenia Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach

z dnia 8 listopada 2011 r. sygn. akt II SA/Ke 567/11

w sprawie ze skargi Stowarzyszenia Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie

na uchwałę Rady Miejskiej w Pińczowie

z dnia 4 czerwca 1999 r. nr IX/72/99

w przedmiocie wylapywania bezdomnych zwierząt oraz sposobu dalszego postępowania z nimi

oddala skargę kasacyjną.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Agnieszka Koperska

starszy sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 8 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Ke 567/11, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach po rozpoznaniu sprawy ze skargi Stowarzyszenia Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie na uchwałę Rady Miejskiej w Pińczowie z dnia 4 czerwca 1999 r., nr IX/72/99, w przedmiocie wyłapywania bezdomnych zwierząt oraz sposobu dalszego postępowania z nimi, stwierdził nieważność § 7 zaskarżonej uchwały (pkt 1) i oddalił skargę w pozostałej części (pkt 2), orzekając, że zaskarżona uchwała w części określonej w punkcie 1 wyroku nie podlega wykonaniu do chwili uprawomocnienia się wyroku (pkt 3).

Wyrok ten zapadł w następującym stanie faktycznym i prawnym:

W dniu 4 czerwca 1999 r. Rada Miejska w Pińczowie podjęła uchwałę nr IX/72/99 w sprawie wyłapywania bezdomnych zwierząt oraz sposobu dalszego postępowania z nimi. W treści uchwały stwierdzono m. in., że :

- wyłapywanie zwierząt bezdomnych oraz przewożenie ich do schroniska dokonywane będzie przez podmiot prowadzący schronisko lub przedsiębiorcę prowadzącego działalność gospodarczą w rozumieniu ustawy z dnia 23 grudnia 1998 r. o działalności gospodarczej, zgodnie z zasadami określonymi w umowie zawartej z Zarządem Miejskim (§ 3),
- bezdomne zwierzęta po wyłapaniu powinny zostać niezwłocznie przewiezione do schroniska, z którym Zarząd Miejski zawarł stosowną umowę lub miejsca przetrzymywania zwierząt przed wywozem do w/w schroniska (§ 4),
- koszt wyłapania i utrzymania zwierząt w schronisku przez okres 14 dni pokrywa gmina Pińczów (§ 6),
- po upływie czasu, o którym mowa w § 6 zwierzęta bezdomne znajdujące się w schronisku pozostają do dyspozycji prowadzącego schronisko, który będzie rozstrzygał o dalszym postępowaniu z nimi zgodnie z obowiązującymi przepisami wewnętrznymi (§ 7),
- wykonanie uchwały zleca się Zarządowi Miejskiemu w Pińczowie (§ 8).

Uchwałą z dnia 14 kwietnia 2000 r., nr XVII/144/2000, Rada Miejska w Pińczowie zmieniła w/w uchwałę zastępując w § 6 liczbę „14” liczbą „28”.

Uchwałą z dnia 26 kwietnia 2002 r., nr XXXIX/288/02, Rada Miejska w Pińczowie zmieniła w/w uchwałę z dnia 4 czerwca 1999 r. zastępując w § 6 liczbę „28” liczbą „42”.

W piśmie z dnia 27 maja 2011 r. Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie wezwało Radę Miejską w Pińczowie – zgodnie z trybem przewidzianym w art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym – do usunięcia naruszenia prawa, spowodowanego uchwałą z dnia 4 czerwca 1999 r., nr IX/72/99.

W odpowiedzi Rada Miejska w Pińczowie podjęła uchwałę z dnia 29 czerwca 2011 r., nr X/92/11, o uznaniu wezwania za bezzasadne.

W uzasadnieniu wskazano, że zakwestionowana uchwała została podjęta na podstawie art. 11 ust. 1 i 3 ustawy o ochronie zwierząt, który to przepis stanowi dla organu stanowiącego gminy, z jednej strony kompetencję do wydania aktu prawnego regulującego kwestię wyłapywania bezdomnych zwierząt oraz dalszego z nimi postępowania, a z drugiej strony określa obszar regulacji, poza który organ gminy nie może wkroczyć. Zakwestionowana uchwała była przedmiotem kontroli ze strony Wojewody Świętokrzyskiego, który nie stwierdził naruszenia prawa. Ponadto zgodnie z art. 94 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie stwierdza się nieważności uchwały po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego.

Na powyższą uchwałę skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach w dniu 22 lipca 2011 r. wniosło Stowarzyszenie Obrona Zwierząt w Jędrzejowie zarzucając, że akt ten:

- nie określa sposobu dalszego postępowania z wyłapanymi zwierzętami – z naruszeniem art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt i § 4 w/w rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 1998 r.;
- nie określa zasad wyłapywania bezdomnych zwierząt, a jedynie, wbrew § 118, 137 i 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908 ze zm.) powtarza regulacje w/w rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 1998 r. (§ 3);
- w jednakowy sposób traktuje wszystkie bezdomne zwierzęta, bez względu na ich stan zdrowia (§ 4); tymczasem niedopuszczalne jest wyłapywanie w tym samym trybie zwierząt zdrowych i zwierząt chorych lub rannych, gdyż te ostatnie traktowane są jako niezdolne do transportu i mogą być przewożone jedynie do lekarza weterynarii – stosownie do załącznika I rozporządzenia Rady (WE) Nr 1/2005 z dnia 22 grudnia 2004 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu i związanych z

tym działań oraz zmieniającego dyrektywy 64/432/EWG i 93/119/WE oraz rozporządzenia (WE) nr 1255/97;

- stanowi zasadę terminowej opieki nad bezdomnym zwierzęciem (§ 6), podczas gdy ustawowe wymogi ochrony zwierząt zakładają zasadniczo bezterminową opiekę gminy nad bezdomnym zwierzęciem, która kończy się tylko w trzech przypadkach: adopcji, odebrania przez właściciela/opiekuna lub śmierci zwierzęcia, a więc w takich okolicznościach, które w żaden sposób nie mogą być z góry założone podczas umieszczania zwierzęcia w schronisku; w konsekwencji w uchwale brak jest zapisu gwarantującego zapewnienie środków finansowych na realizację zadań, uwzględniających bezterminową opiekę nad bezdomnymi zwierzętami;

- nie wskazuje konkretnego schroniska dla bezdomnych zwierząt – z naruszeniem przepisów rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 1998 r.; w ustawodawstwie polskim schroniska nie posiadają bowiem same z siebie przypisanego celu zapewniania zwierzętom opieki;

- wskazuje termin, po upływie którego o postępowaniu ze zwierzętami bezdomnymi, znajdującymi się w schronisku będzie rozstrzygał organ prowadzący schronisko, do dyspozycji którego pozostają – zgodnie z obowiązującymi przepisami wewnętrznymi; stanowi to nie tylko błędną interpretację art. 11 ust. 1 i 3 ustawy o ochronie zwierząt, ale także naruszenie ustrojowej zasady wyrażonej w art. 2 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który stwierdza, że gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność; skoro wyłapywanie bezdomnych zwierząt i zapewnianie im dalszej opieki (w schroniskach) jest zadaniem publicznym gmin, to organ gminy nie może uwolnić się od odpowiedzialności za skutki realizacji tego zadania w drodze umowy cywilnoprawnej z dowolnym podmiotem prowadzącym schronisko; zadania własne gmin mogą być cedowane wyłącznie w ramach związku gmin lub porozumienia między gminami (art. 64 i 74 ustawy o samorządzie gminnym); umowa cywilnoprawna między organem gminy a podmiotem prowadzącym schronisko może mieć za przedmiot realizację gminnego zadania na zlecenie, wyłącznie pod kontrolą i na odpowiedzialność gminy; w szczególności, bezdomne zwierzęta umieszczone w schronisku nie przestają być bezdomnymi zwierzętami pod opieką gminy, realizowaną przez wynajęty podmiot, zasady postępowania z nimi w schronisku powinny więc być określone przez gminę i uwzględnione w umowie z takim podmiotem; ustawodawca przewidział miejsce tego

określenia w uchwale gminnej i zastrzegł, że istnienie określonych tam zasad jest warunkiem podejmowania wylapywania bezdomnych zwierząt;

- zleca jego wykonanie Zarządowi Miejskiemu w Pińczowie (§ 8) – zamiast Burmistrzowi Miasta i Gminy Pińczów.

Stowarzyszenie nie podzieliło stanowiska organu, że zakwestionowana uchwała nie jest aktem prawa miejscowego, podnosząc, iż przedmiotowa uchwała została skierowana do mieszkańców miasta Pińczów, dotyczy sytuacji powtarzalnych, a więc nie konsumuje się poprzez jednorazowe zastosowanie, wobec czego dla stwierdzenia jej nieważności „nie ma znaczenia upływ czasu większy niż 1 rok od jej podjęcia”.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Pińczowie wniosła o jej oddalenie.

W motywach swego rozstrzygnięcia Wojewódzki Sąd Administracyjny wskazał, że zaskarżona uchwała, wydana m. in. na podstawie art. 18, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ust. 1 i 2 u.s.g., stanowi akt prawa miejscowego. Jak wynika bowiem z art. 11 ust. 1 ustawy zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wylapywanie należy do zadań własnych gmin. Rada gminy podejmuje uchwałę, na mocy której określa zasady i warunki wylapywania bezdomnych zwierząt oraz rozstrzyga o dalszym postępowaniu z tymi zwierzętami – po uzgodnieniu z powiatowym lekarzem weterynarii oraz po zasięgnięciu opinii upoważnionego przedstawiciela organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt (art. 11 ust. 3 ustawy). W doktrynie zgodnie przyjmuje się, że akty prawa miejscowego muszą mieć charakter normatywny oraz zawierać normy o charakterze abstrakcyjnym i generalnym. Warunki te spełnia zaskarżony akt – skierowany do mieszkańców gminy i dotyczący sytuacji powtarzalnych. Podkreślić również trzeba, że przedmiotowa uchwała nie konsumuje się przez jednorazowe zastosowanie, spełnia więc wymóg abstrakcyjności, niezbędny dla uznania jej za akt prawa miejscowego.

W ocenie Sądu przepis § 7 uchwały, który stanowi, że po upływie czasu, o którym mowa w § 6 zwierzęta bezdomne znajdujące się w schronisku pozostają do dyspozycji prowadzącego schronisko, który będzie rozstrzygał o dalszym postępowaniu z nimi zgodnie z obowiązującymi przepisami wewnętrznymi, jest sprzeczny z cyt. powyżej art. 11 ust. 3 ustawy, z którego wynika, że wylapywanie bezdomnych zwierząt oraz rozstrzyganie o dalszym postępowaniu z tymi zwierzętami odbywa się wyłącznie na mocy uchwały rady gminy. Za niedopuszczalny należy

bowiem ocenić sposób rozstrzygnięcia o dalszym postępowaniu z bezdomnymi zwierzętami znajdującymi się w schronisku - poprzez odesłanie do bliżej nieokreślonych przepisów wewnętrznych. Zdaniem Sądu brak jest podstaw prawnych uzasadniających de facto cedowanie zadań gminy na podmiot prowadzący schronisko w taki sposób jak uczynił to organ stanowiący Gminy Pińczów. Skoro wyłapywanie bezdomnych zwierząt oraz rozstrzygnięcie o dalszym postępowaniu z tymi zwierzętami jest zadaniem gminy, to gmina winna tak określić wykonywanie tych zadań przez podmiot prowadzący schronisko by było to zgodne nie tylko z obowiązującymi przepisami, ale odbywało się na warunkach ściśle określonych przez gminę.

Zdaniem Sądu powtórzenie w § 3 uchwały postanowień 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) nie stanowi istotnego naruszenia § 118, § 137 i § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. nr 100, poz. 908 ze zm.). Istotnie przepisy tego rozporządzenia zawierają zakaz powtarzania przepisów ustawy upoważniającej, jednak – zgodnie ze stanowiskiem wypracowanym przez orzecznictwo – nie jest to zakaz bezwzględny. Takie przytoczenie może nastąpić, jeśli dzięki niemu akt prawa miejscowego stanie się bardziej zrozumiały i czytelny, co miało miejsce w przypadku zaskarżonej uchwały.

Sąd podzielił stanowisko organu, iż szczegółowe określenie zasad wyłapywania bezdomnych zwierząt reguluje w/w rozporządzenie z dnia 26 sierpnia 1998r., które statuuje zakaz używania przy wyłapywaniu bezdomnych zwierząt urządzeń i środków mogących stwarzać zagrożenie dla ich życia i zdrowia, bądź zadających im cierpienia (§ 7) oraz obowiązek ich przewożenia we właściwych warunkach (§ 8). W związku z tym odesłanie w tym zakresie w zaskarżonej uchwale do regulacji w/w rozporządzenia nie narusza prawa.

Odnosnie kwestii jednakowego traktowania wszystkich bezdomnych zwierząt, bez względu na stan ich zdrowia Sąd skonstatował, że powołane przez Stowarzyszenie Rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2005 z dnia 22 grudnia 2004 r. nie obowiązywało na terenie Rzeczypospolitej Polskiej w dacie wydania zaskarżonej uchwały (4 czerwca 1999 r.), ponieważ Polska nie była wówczas państwem członkowskim Unii Europejskiej - co nastąpiło dopiero w dniu 1 maja 2004 r.

W ocenie Sądu przepis § 6 uchwały stanowiący, że koszty wyłapania i utrzymania zwierząt w schronisku przez okres 14 dni pokrywa gmina Pińczów, nie jest sprzeczny z ustawowym obowiązkiem gminy zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom, należącym do jej zadań własnych (art. 11 ust. 1 ustawy), jako że opiekę tą mogą sprawować również organizacje społeczne, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt i które prowadzą schroniska dla zwierząt – w porozumieniu z właściwymi organami samorządu terytorialnego (art. 11 ust. 4 ustawy). Zgodnie z definicją zawartą w § 4 rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 1998 r. działania w zakresie wyłapywania zwierząt bezdomnych obejmują nie tylko przeprowadzenie wyłapywania (pkt 1), ale również przewiezienie i umieszczenie zwierząt w schronisku (pkt 2). Stosownie natomiast do § 2 rozporządzenia wyłapywanie zwierząt bezdomnych ma charakter stały lub okresowy, w zależności od treści uchwały, podjętej przez radę gminy. Wskazania także wymaga, iż względy proceduralne skutecznie uniemożliwiają organowi stanowiącemu gminy określenia w uchwale środków finansowych na realizację zadań związanych z wykonywaniem przedmiotowej uchwały. Środki na realizację zadań gminy są bowiem określane (uwzględniane) w uchwale budżetowej na bieżący rok.

Odnosząc się z kolei do zarzutu braku wskazania konkretnego schroniska dla bezdomnych zwierząt Sąd podniósł, że obowiązek wskazania w uchwale konkretnego schroniska nie wynika z ustawy o ochronie zwierząt, lecz z § 3 pkt 3 rozporządzenia, przy czym dotyczy to sytuacji już po podjęciu uchwały Rady Gminy w przedmiocie wyłapywania bezdomnych zwierząt oraz sposobu dalszego postępowania z nimi i jej wykonania przez organ wykonawczy gminy. Podjęcie uchwały w sprawie wyłapywania bezdomnych zwierząt oraz sposobu dalszego postępowania z nimi i powierzenie jej wykonania organowi wykonawczemu gminy – otwiera dopiero drogę dla organu wykonawczego gminy do podjęcia działań faktycznych i prawnych zmierzających do doprowadzenia do wykonania tej uchwały, w tym w szczególności wyboru podmiotu prowadzącego schronisko i zawarcia z nim umowy na warunkach przez strony określonych, w zgodzie z obowiązującymi przepisami przy uwzględnieniu przewidywanych środków publicznych zaplanowanych na ten cel w budżecie gminy. To zatem nie organ stanowiący gminy dokonuje wyboru konkretnego schroniska ale jej organ wykonawczy, w następstwie powierzenia mu wykonania przedmiotowej uchwały. Wskazanie konkretnego schroniska w uchwale, uniemożliwiłoby przewiezienie zwierząt do innych schronisk

zapewniających korzystniejsze warunki opieki nad nimi – przed podjęciem nowej lub dokonania stosowanych zmian w obowiązującej dotychczas uchwale, jak również mogłoby zostać odczytane jako naruszenie zasady swobody działalności gospodarczej i zasady konkurencyjnego wyboru podmiotu, któremu gmina zleci realizację swojego zadania.

W skardze kasacyjnej od powyższego wyroku Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie, na podstawie art. 174 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270), podniosło zarzut naruszenia przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 147 § 1 P.p.s.a., polegający na nieuwzględnieniu skargi na uchwałę oczywiście sprzeczną z prawem i braku stwierdzenia jej nieważności w całości.

W oparciu o powyższy zarzut strona skarżąca kasacyjnie wniosła o uchylenie wyroku w części oddalającej pkt 1, 2, 4, 5 skargi, a także o zasądzenie na rzecz skarżącego kosztów postępowania, zgodnie z obowiązującymi przepisami, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej powtórzono argumentację zawartą w uzasadnieniu skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach. Wskazano, że uchwała Rady Miejskiej w Pińczowie nie określa zasad wyłapywania bezdomnych zwierząt, a więc nie wypowiada się na temat dla niej właściwy. Sam tytuł aktu „w sprawie wyłapywania bezdomnych zwierząt (...)”, bez wypełnienia uchwały konkretnymi normami kompetencyjnymi, jest niewystarczający i czyni jej postanowienia pozornymi i powziętymi dla omijania prawa.

Zdaniem skarżącego generalne stwierdzenie nieważności przepisu możliwe jest w wyniku „uwzględnienia skargi”, czyli merytorycznego rozpatrzenia całokształtu sprawy, badania aktu pod szerokim kątem zgodności z prawem, także z jego normami ogólnymi, a więc nie tylko w wyniku analizy okoliczności „wydania” aktu, określonego momentu czasowego, a zatem i określonego (ówczesnego) stanu prawnego. Punktem odniesienia dla stwierdzenia nieważności przepisu jest więc również stan prawny istniejący w momencie formułowania oceny, którego w tym przypadku Sąd I instancji nie wziął pod uwagę.

Ponadto w § 7 uchwała stanowi, że po upływie wskazanego terminu zwierzęta bezdomne „pozostają do dyspozycji prowadzącego schronisko”. Przepis ten został

uznany skarżonym wyrokiem za nieważny, a więc nadal nie wiadomo, jaki los stanie się udziałem zwierząt pozostałych w schronisku po upływie określonego terminu.

Skarżący nie podziela stanowiska Sądu o niemożności określenia w uchwale środków finansowych na realizację terminowej opieki nad zwierzętami. Wykładnia rozporządzenia z 2008 r., wyraźnie wskazuje, że: „Jeśli powyższe zadania [wyłapywanie] gmina przekazuje do wykonania podmiotom zewnętrznym, zobowiązana jest do zapewnienia środków na realizację tego zadania zgodnie z podpisaną umową”. Wydaje się to dotyczyć wszelkich działań przyjmowanych w gminie w drodze prawa miejscowego i nie ma żadnego uzasadnienia dla finansowania wyłapywania w innym trybie i oddzielnie od opieki nad wyłapanymi zwierzętami, ponieważ ustawodawca wyraźnie uczynił te działania nierozdzielными.

Powołując się na orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, wskazano na obowiązek rady gminy, określenia w uchwale, adresu konkretnego schroniska, szczególnie jeśli wyłapywanie bezdomnych zwierząt ma charakter stały, jak ma to miejsce w gminie Pińczów.

Naczelnny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie zasługuje na uwzględnienie, albowiem została oparta na nieusprawiedliwionych podstawach

Na wstępie należy podkreślić, że zgodnie z art. 176 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270), zwanej dalej P.p.s.a., skarga kasacyjna jako sformalizowany środek zaskarżenia określonych orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych, oprócz wymogów formalnych przewidzianych dla pism procesowych w postępowaniu sądowym, musi zawierać prawidłowo zredagowane podstawy kasacyjne oraz ich uzasadnienie.

W świetle art. 174 P.p.s.a. skargę kasacyjną można oprzeć na dwóch podstawach: naruszeniu prawa materialnego przez jego błędną wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie (pkt 1) oraz naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (pkt 2). W przypadku zarzutu naruszenia prawa materialnego autor skargi kasacyjnej powinien wskazać, na czym polegało mylne rozumienie określonej normy prawnej lub niewłaściwe zastosowanie (tzw. błąd subsumcji) oraz określić jaka winna być prawidłowa interpretacja lub właściwe zastosowanie. Z kolei poprawne przytoczenie podstawy kasacyjnej, gdy zarzucane jest naruszenie przepisów postępowania, polega na

wskazaniu konkretnego przepisu prawa procesowego, który zdaniem strony został naruszony przez Sąd pierwszej instancji, podanie na czym to naruszenie polegało oraz wykazanie, że zarzucane uchybienie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Przez przytoczenie podstawy kasacyjnej należy zatem rozumieć wskazanie konkretnych jednostek danego aktu prawnego oraz określenie formy, w jakiej miało dojść do naruszenia zaskarżonym orzeczeniem wytykanej normy prawnej. Z kolei uzasadnienie skargi kasacyjnej winno zawierać rozwinięcie zarzutów kasacyjnych oraz przytoczenie w tym zakresie stosownej argumentacji.

Przywołanie w skardze kasacyjnej właściwych podstaw zaskarżenia jest istotne z uwagi na zakres postępowania kasacyjnego wyznaczony art. 183 § 1 zd. pierwsze P.p.s.a. Stosownie do tego przepisu Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, a z urzędu bierze pod rozwagę tylko nieważność postępowania. Oznacza to, że poza przypadkami enumeratywnie wymienionymi w art. 183 § 2 P.p.s.a. Sąd drugiej instancji związany jest zarzutami i wnioskami skargi kasacyjnej. Nie może przekroczyć określonych w niej podstaw kasacyjnych, ani ich korygować czy uzupełniać. Jeżeli zatem - tak jak w rozpoznawanej sprawie - nie występuje żadna z przesłanek nieważności postępowania, Naczelny Sąd Administracyjny musi skoncentrować swoją uwagę wyłącznie na ocenie zarzutów sformułowanych i uzasadnionych w skardze kasacyjnej.

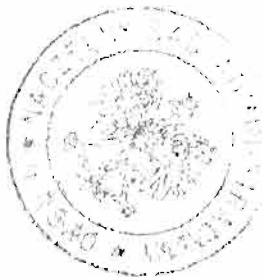
W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego zarzut procesowy strony skarżącej ograniczony do wytyku złamania zaskarżonym wyrokiem art. 147 § 1 P.p.s.a., poprzez nieuwzględnienie skargi na uchwałę oczywiście sprzeczną z prawem i brak stwierdzenia jej nieważności w całości, należy uznać za chybiony.

Stosownie do art. 147 § 1 P.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Wskazany przepis stanowi więc normę kompetencyjną określającą formę wyroku uwzględniającego skargę na akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego i terenowego organu administracji rządowej lub akt organu jednostki samorządu terytorialnego i jej związków, inny niż określony w pkt 5, podejmowany w sprawach z zakresu administracji publicznej (por. B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka – Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Wyd.

Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 396). W niniejszej sprawie Sąd pierwszej instancji uwzględniając skargę w części, stwierdził nieważność § 7 zaskarżonej uchwały. W uzasadnieniu wyroku szczegółowo przedstawił swoje stanowisko w tym zakresie. Nie można zatem uznać aby naruszył art. 147 § 1 P.p.s.a. Do jego naruszenia doszłoby w sytuacji gdyby Sąd pierwszej instancji nie stwierdził istotnych naruszeń prawa, a mimo to zastosował art. 147 § 1 P.p.s.a. W przypadku gdy zarzuty skargi uznano w części za zasadne, z uwagi na stwierdzenie istotnego naruszenia prawa, Sąd pierwszej instancji prawidłowo zastosował art. 147 § 1 P.p.s.a.

Podnieść nadto należy, iż skarżący podejmując polemikę z całością argumentacji Sądu pierwszej instancji zawartej w uzasadnieniu wyroku, poza uchybieniem art. 147 § 1 P.p.s.a., nie wskazał konkretnych przepisów, które zostały naruszone i sposobu ich naruszenia. Sformułowane w ten sposób wywody skarżącego uniemożliwiają właściwą ich ocenę z punktu widzenia podstaw kasacyjnych. Naczelny Sąd Administracyjny będąc związany granicami skargi kasacyjnej w świetle art. 183 P.p.s.a., nie ma prawa zastępować wnoszącego skargę w dokonaniu subsumpcji podanego stanu faktycznego do odpowiedniego unormowania zawartego w prawie materialnym lub w przepisach postępowania obowiązujących sąd administracyjny. Odmienna bowiem ocena okoliczności sprawy i wyprowadzenie na jej podstawie własnych wniosków, bez wskazania naruszenia konkretnych przepisów, nie stanowią właściwej podstawy kasacyjnej w rozumieniu art. 174 i 176 P.p.s.a. W związku z powołaną wyżej zasadą związania granicami skargi kasacyjnej, Naczelny Sąd Administracyjny nie może odnieść się do wskazanych przez skarżącego kwestii zawartych w jej uzasadnieniu.

Z przedstawionych względów Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 184 P.p.s.a., oddalił skargę kasacyjną, jako pozbawioną usprawiedliwionych podstaw.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Agnieszka Kuberska

starszy sekretarz sądowy