



Sygn. akt II CSK 114/13

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 22 listopada 2013 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Strzelczyk (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Mirosław Bączyk

SSN Katarzyna Tyczka-Rote

w sprawie z powództwa Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w J.
przeciwko Gminie Miasto S. i L. S.
o stwierdzenie nieważności umów,
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej w dniu 22 listopada 2013 r.,
na skutek skargi kasacyjnej strony pozwanej - Gminy Miasta S.
od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]z dnia 31 sierpnia 2012 r.,

1) uchyla zaskarżony wyrok i zmienia wyrok Sądu Okręgowego w S. z dnia 28 lutego 2012r., w ten sposób, że oddala powództwo;

2) nie obciąża powoda Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w J. kosztami postępowania w sprawie.

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 28 lutego 2012 r. Sąd Okręgowy w S., uwzględniając powództwo Stowarzyszenia Obrona Zwierząt z siedzibą w J. skierowane przeciwko Gminie Miastu S. oraz L. S., stwierdził nieważność ośmiu umów o dożywotnie przejęcie na własność łącznie 200 psów za wynagrodzeniem 442.800 złotych zawartych pomiędzy pozwanymi dnia 3 marca 2011 r.

Sąd Okręgowy ustalił, że pozwana Gmina oraz L. S. prowadzący działalność pod nazwą „Hotel dla Zwierząt i Ptactwa Domowego” z siedzibą w Ł. zawarli dnia 3 marca 2011 r. osiem wymienionych umów. Umowy zostały zawarte w wyniku przetargu przeprowadzonego przez Gminę. Pozwany prowadzi schronisko dla bezdomnych zwierząt w W. Rada Miejska Gminy S. podjęła dnia 26 listopada 2009 r. uchwałę w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt. Przedmiotem działania Stowarzyszenia Obrona Zwierząt jest między innymi zwalczanie przejawów znęcania się nad zwierzętami, działanie w ich obronie i niesienie im pomocy, sprawowanie nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów i praw w dziedzinie ochrony zwierząt i środowiska, współdziałanie z władzami państwowymi i organami samorządu terytorialnego w zakresie ochrony zwierząt. Sąd Okręgowy przyjął, że powodowe stowarzyszenie, którego zadaniem jest ochrona zwierząt - a same zwierzęta nie mogą bronić swojego interesu - ma czynną legitymację procesową. Oceniając zawarte umowy, Sąd Okręgowy uznał je za nieważne ze względu na naruszenie art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 1997 r., Nr 111, poz. 724 w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2011 r., w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz ustawy... Dz. U. z 2011 r., Nr 230, poz. 1373 dalej wymieniana jako u.o.z.). Zgodnie z jego treścią, wyłapywanie bezdomnych zwierząt oraz rozstrzyganie o dalszym postępowaniu z tymi zwierzętami odbywa się wyłącznie na podstawie uchwały rady gminy, będącej zarazem programem opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz

zapobiegania bezdomności zwierząt (art. 11a tej samej ustawy). W tej sprawie Rada Gminy nie podjęła uchwały a Prezydent Miasta S. jako organ wykonawczy zawarł umowy, w których podjął decyzję poza granicami swoich kompetencji.

Od powyższego wyroku apelację wniosła pozwana Gmina Miasto S. Wyrokiem z dnia 31 sierpnia 2012 r. Sąd Apelacyjny oddalił w całości tę apelację. Rozważając zarzuty apelacji dotyczące legitymacji procesowej powodowego Stowarzyszenia do żądania stwierdzenia nieważności umów, Sąd Apelacyjny wskazał, że interesu tego nie wyłącza fakt, iż Stowarzyszenie nie było stroną kwestionowanych umów. Poza tym, zdaniem Sądu Apelacyjnego, interes prawny powodowego Stowarzyszenia nie jest wprost powiązany z jego sytuacją cywilnoprawną, ale wynika z potrzeby zapewnienia możliwości efektywnego i skutecznego wykonywania jego celów statutowych. Sąd Apelacyjny, odwołując się do poglądu wyrażonego w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 czerwca 2007 r. (sygn. akt II OSK 339/07, niepubl.), podniósł, że ocena interesu prawnego fundacji i organizacji społecznych musi być powiązana z badaniem ich ustawowych zadań i kompetencji, tym bardziej w przypadku, gdy chodzi o ochronę zwierząt.

Według Sądu Apelacyjnego, zasadnie Sąd Okręgowy przyjął, że zawarcie umów naruszyło przepis art. 11 ust. 3 u.o.z., a dokonane czynności prawne w świetle art. 58 § 1 k.c. okazały się nieważne. Dodatkowo Sąd Apelacyjny uznał, że podpisanie umów naruszyło zasady współżycia społecznego, ponieważ nie zapewniało kontroli tego, jak podmiot prowadzący schronisko wywiązuje się ze swoich obowiązków. Umowy te, skutkujące dożywotnie przejęciem psów na własność, prowadziły *de facto* do tego, że pozwana Gmina uwolniła się od wynikającego z art. 11 ust. 1 u.o.z. obowiązku opieki nad bezdomnymi zwierzętami.

Pozwana Gmina Miasto S. wniosła skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego. Zarzuciła w niej naruszenie prawa materialnego przez niewłaściwe zastosowanie przepisu art. 58 § 1 k.c. w związku z art. 11 ust. 3 u.o.z. i przyjęcie, że kwestionowane umowy są nieważne, gdy Rada Miejska w S. nie podjęła uchwały o wyłapywaniu bezdomnych zwierząt i rozstrzygnięciu o dalszym

postępowaniu z tymi zwierzętami. Jako naruszenie prawa procesowego wnosząca skargę oceniła niewłaściwe zastosowanie art. 189 k.p.c. w związku z art. 11 ust. 3 i 4 u.o.z. przez przyjęcie, że powód nie będąc stroną umów ma interes prawny we wniesieniu powództwa o stwierdzenie ich nieważności, w sytuacji, gdy takiej podstawy nie daje żaden szczególny przepis prawa materialnego. Ponadto, zdaniem skarżącej Gminy, przepis art. 11 ust. 3 u.o.z. w brzmieniu obowiązującym w chwili zawierania umowy dotyczył łącznie dwóch czynności, tj. wyłapywania bezdomnych zwierząt i dalszego z nimi postępowania, a nie dotyczył zwierząt przez wiele lat przetrzymywanych w schroniskach. Na tych podstawach pozwana Gmina wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi pierwszej instancji, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku oraz poprzedzającego go wyroku Sądu pierwszej instancji i orzeczenie co do istoty przez oddalenie w całości powództwa.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Nie budzi wątpliwości, że interes prawny jest przesłanką merytoryczną powództwa wytoczonego na podstawie art. 189 k.p.c. o ustalenie istnienia bądź nieistnienia stosunku prawnego lub prawa. Przepis art. 189 k.p.c. ustanawia materialnoprawne przesłanki powództwa o ustalenie. W tym znaczeniu jego naruszenie nie stanowi naruszenia prawa procesowego, jak podnosi się w skardze kasacyjnej, lecz stanowi naruszenie prawa materialnego. Stanowisko skarżącego nie zwalnia jednak od obowiązku oceny naruszenia normy prawnej wskazanej w skardze kasacyjnej.

Ponieważ Sąd Apelacyjny, rozważając kwestię interesu prawnego i legitymacji procesowej powodowego Stowarzyszenia, nadał istotnego znaczenia statutowym celom tego Stowarzyszenia, trzeba podnieść, iż udział, dawniej organizacji społecznych, a obecnie - według przepisów kodeksu postępowania cywilnego - znowelizowanych ustawą z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2011 r., Nr 233, poz. 1381 dalej jako ustawa nowelizująca) - udział organizacji pozarządowych w postępowaniu cywilnym reguluje art. 8 k.p.c., którego rozwinięciem jest przede wszystkim art. 61 k.p.c. (zob. też art. 462 k.p.c.).

Znowelizowane z dniem 3 maja 2012 r. przepisy kodeksu postępowania cywilnego, w tym także wymieniony art. 8 oraz 61 k.p.c., mają zastosowanie do wszczętego po tym dniu postępowania kasacyjnego (zob. art. 9 ust. 1 ustawy nowelizującej a także postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 2013 r. V CZ 154/12 oraz V CZ 157/12 niepubl.). Na ich podstawie można przyjąć, że w polskim prawie procesowym istnieją trzy formy udziału organizacji pozarządowych w procesie. Pierwsza forma, służąca ochronie obywateli, to możliwość wytoczenia powództwa na rzecz osoby fizycznej (art. 8 i 61 § 1 k.p.c.). Druga forma, polega na możliwości wzięcia udziału w toczącym się już postępowaniu (art. 8 oraz 61 § 3 k.p.c.). Tak określone uprawnienia organizacji pozarządowych mogą być realizowane tylko w wypadkach przewidzianych w ustawie (tj. w art. 61 - 63, 462 k.p.c.). Oznacza to, że organizacje pozarządowe mogą występować w procesie w sprawach: o roszczenia alimentacyjne, o ochronę konsumentów, o ochronę środowiska, o ochronę praw własności przemysłowej, o ochronę równości oraz niedyskryminacji przez bezpodstawne bezpośrednio lub pośrednio zróżnicowanie praw i obowiązków obywateli, z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Co więcej, ustawa wymaga w każdym tym wypadku zgody osób fizycznych wyrażonej na piśmie na wytoczenie powództwa lub przystąpienie do niej w toczącym się postępowaniu. Trzecią formą udziału organizacji pozarządowej w postępowaniu cywilnym jest możliwość przedstawiania sądowi istotnego dla sprawy poglądu wyrażonego w uchwale lub w oświadczeniu ich należycie umocowanych organów.

Ze względu na okoliczności faktyczne sprawy dalsze rozważania można ograniczyć do kwestii samodzielnego zainicjowania przez powodowe Stowarzyszenie procesu ze względu na zakres i cel jego działania. Przyjęte w art. 8 i 61 k.p.c. ograniczenia dotyczące inicjowania postępowań sądowych przez organizacje pozarządowe dotyczą spraw niepozostających w związku z indywidualną sytuacją prawną tych organizacji. Trzeba przy tym zauważyć, iż tylko w wyraźnie ustawowo określonych wypadkach przyznaje się organizacjom pozarządowym, ze względu na przedmiot ich działania, uprawnienia do samodzielnego występowania do sądu z odpowiednimi roszczeniami, np. w odniesieniu do organizacji ekologicznych w art. 323 lub 328 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r.- Prawo ochrony środowiska (jedn. tekst: Dz. U. z 2013 r., poz.

1232 ze zm.). Podobnych uprawnień nie przewidziano w ustawie o ochronie zwierząt dla organizacji społecznych, których celem jest działanie na rzecz ochrony zwierząt. Nie oznacza to, że organizacje tego typu pozbawione są możliwości skutecznego reagowania w wypadkach łamania praw zwierząt. Można w związku z tym wskazać na możliwość zgłaszania właściwym organom o przypadkach naruszenia prawa w sferze ochrony zwierząt i to zarówno w celu pociągnięcia określonych osób naruszających prawa zwierząt do odpowiedzialności karnej, jak też w celu pozbawienia cywilnoprawnych skutków sprzecznych z prawem czynności prawnych odnoszących się do zwierząt. Ten drugi cel może być realizowany z udziałem prokuratora, korzystającego z samodzielnych uprawnień do wniesienia powództwa skierowanego przeciwko wszystkim osobom będącym stronami stosunku prawnego, którego dotyczy powództwo, nadanych ustawą procesową, jeżeli według jego oceny wymaga tego nie tylko ochrona obywateli ale także ochrona praworządności lub interesu społecznego (zob. art. 7 i 57 k.p.c.).

Zamieszczenie w ustawie procesowej odrębnej regulacji dotyczącej udziału organizacji pozarządowych, do których należą także stowarzyszenia (zob. art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536) oraz postawienie w ramach tych regulacji określonych wymagań niezbędnych do realizacji uprawnienia do wszczęcia postępowania cywilnego i to tylko na rzecz określonej osoby, usprawiedliwiają wniosek, że samo istnienie związku pomiędzy przedmiotem czynności prawnej, dokonanej przez osoby trzecie, a przedmiotem i celem działania organizacji pozarządowej nie oznacza istnienia interesu prawnego usprawiedliwiającego dochodzenie roszczenia na podstawie art. 189 k.p.c.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego wielokrotnie wskazywano, że o prawnym charakterze interesu, czyli o potrzebie wszczęcia oznaczonego postępowania i uzyskania oznaczonej treści orzeczenia decyduje istniejąca obiektywnie potrzeba ochrony sfery prawnej powoda. Tak pojmowany interes prawny może wynikać zarówno z bezpośredniego zagrożenia prawa powoda, jak i też może zmierzać do zapobieżenia temu zagrożeniu. Interes prawny występuje także wtedy, gdy istnieje niepewność stanu prawnego lub prawa, gdy określona sytuacja zagraża naruszeniem uprawnień przysługujących powodowi

bądź też stwarza wątpliwość co do ich istnienia czy realnej możliwości ich realizacji (por. m.in. wyroki: dnia 19 lutego 2002 r. IV CKN 769/00, OSNC 2003, Nr 1, poz. 13; z dnia 15 października 2002 r. II CKN 833/00, niepubl.; z dnia 30 listopada 2005 r. III CK 277/05, niepubl.; z dnia 2 lutego 2006 r. II CK 395/05 niepubl., z dnia 15 października 2002 r. II CKN 833/00 niepubl.; z dnia 2 sierpnia 2007 r. V CSK 163/07 niepubl.; z dnia 29 marca 2012 r., I CSK 325/11, niepubl.; z dnia 5 września 2012 r., IV CSK 589/11, niepubl.; z dnia 15 maja 2013 r. III CSK 254/12, niepubl.).

Istnienia interesu prawnego w żądaniu ustalenia istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego nie eliminuje okoliczność, że podmiot żądający ustalenia sam nie jest stroną stosunku prawnego poddanego ocenie Sądu. Powodem w sprawie o ustalenie może być nie tylko podmiot kwestionowanego albo aprobowanego stosunku prawnego, a może nim być także osoba trzecia wobec stron tego stosunku (zob. uchwały SN z dnia 19 kwietnia 1988 r., sygn. akt III CZP 26/88, OSNC 1989 r., Nr 9, poz. 140 a także z dnia 8 listopada 1956 r., I CO 20/56, OSNCiK 1957, nr 12, poz. 64 oraz z dnia 25 stycznia 1995 r., III CZP 176/94, OSNC 1995, nr 12, poz. 247). O istnieniu interesu prawnego takiej osoby musi jednak rozstrzygać okoliczność, że na jej sytuację prawną może mieć wpływ istnienie lub brak stosunku prawnego zawiązanego między innymi podmiotami w następstwie zawarcia umowy. Powództwo z art. 189 k.p.c. musi być celowe, ma bowiem spełniać realną funkcję prawną. Interes prawny musi odnosić się bezpośrednio do sytuacji prawnej powoda lub do stosunków prawnych, w jakich pozostaje powód. Tych wymagań, przynajmniej w odniesieniu do postępowania cywilnego, nie spełnia samo powoływanie się na potrzebę zapewnienia możliwości efektywnego i skutecznego wykonywania statutowych celów przez organizację pozarządową. Istotne jest bowiem to, czy zawarcie kwestionowanych umów wpływa na uprawnienia lub obowiązki powodowego stowarzyszenia.

Oceniając w tym kontekście interes prawny powódki, trzeba uwzględnić treść art. 11 ust. 3 u.o.z., który w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 stycznia 2012 r. przewidywał dla organizacji społecznych, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, uprawnienie do opiniowania uchwały rady gminy podejmowanej w przedmiocie wyłapywania bezdomnych zwierząt oraz rozstrzygnięcia o dalszym

postępowaniu z tymi zwierzętami. Dokonywanie tych czynności mogło odbywać się wyłącznie na mocy uchwały rady gminy. Skoro ustawa o ochronie zwierząt w art. 11 ust. 3 określiła rolę organizacji społecznej, której celem działania jest ochrona zwierząt, a rola ta polega na opiniowaniu aktu uchwalonego przez radę gminy, którego przyjęcie jest niezbędne do podjęcia określonej czynności prawnej, to nie można odmówić stowarzyszeniom wymienionym w art. 11 ust. 3 u.o.z. zainteresowania prawnego w dochodzeniu stwierdzenia nieważności umowy zawartej pomimo braku odpowiedniej uchwały rady gminy, która powinna być poddana, chociażby niewiążącej, opinii tych stowarzyszeń. W ten sposób dochodzi do pozbawienia stowarzyszenia ustawowego uprawnienia do wyrażenia swego stanowiska w tej materii, które wypełnia przesłankę interesu prawnego wymaganą treścią art. 189 k.p.c. Pomijając różnice występujące w postępowaniu cywilnym i administracyjnym dotyczące legitymacji do udziału w tych postępowaniach oraz w zakresie regulacji dotyczących organizacji pozarządowych (zob. np. art. 31 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego jedn. tekst: Dz. U. z 2013 r., poz. 267 a także art. 25 § 4, 33 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r., Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi jedn. tekst: Dz. U. z 2012, poz. 270 ze zm.), należy zwrócić uwagę na podobne stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyrażone w wymienionym przez Sąd Apelacyjny wyroku z dnia 12 czerwca 2007 r., w którym ten Sąd, dopuszczając możliwość zaskarżenia przez organizację społeczną, której celem jest ochrona zwierząt, uchwały rady gminy podjętej na podstawie art. 11 ust. 3 u.o.z. bez opinii tej organizacji, wskazał, że skoro organizacja społeczna ma prawo do wyrażania opinii, to nie można jej odmawiać prawa do zaskarżania uchwały, której nie opiniowała i której zarzuca naruszenie prawa.

Do naruszenia w opisanym znaczeniu uprawnień powodowej organizacji społecznej, usprawiedliwiającym wystąpienie z powództwem o ustalenie nieważności umów, niezbędne jest jednak stwierdzenie, że zawarte umowy rzeczywiście dotyczyły zagadnień, które wymagały uregulowania w uchwale rady gminy podlegającej opinii tej organizacji. Analiza tej kwestii nie daje podstaw do sformułowania takiego wniosku. Przede wszystkim należy uwzględnić, że w art. 11 ust. 3 u.o.z. łącznie wymienia się dwie czynności, które pozostają w ścisłym,

dynamicznym związku. Rozstrzygnięcie o dalszym postępowaniu ze zwierzętami bezdomnymi pozostaje w bezpośrednim związku i jest następstwem podjęcia czynnościami polegających na wyłapywaniu bezdomnych zwierząt. Uchwała rady gminy, określająca zasady wyłapywania bezdomnych zwierząt, miała jednocześnie zawierać rozstrzygnięcie o dalszym postępowaniu z tymi wyłapanymi, bezdomnymi zwierzętami. Jednocześnie zwraca uwagę odmienny opis zadań gminy zawarty w art. 11 ust. 1 u.o.z., gdzie na pierwszym miejscu przyjmuje się obowiązek zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom, a dalej, jako oddzielne zadanie własne gminy, wymienia się wyłapywanie bezdomnych zwierząt. Oznacza to, że w istocie w stanie prawnym obowiązującym do dnia 1 stycznia 2012 r. uprzedniej uchwały rady gminy wymagało jedynie podjęcie czynności związanych z wyłapywaniem bezdomnych zwierząt a dopiero wtedy uchwała rady gminy powinna rozstrzygać jednocześnie o dalszym postępowaniu z tymi zwierzętami. Zważyć też trzeba, że przyjęte w art. 11 ust. 3 u.o.z. rozwiązania mają wyjątkowy charakter wobec obowiązującej zasady rozdziału kompetencji organów gminy na kompetencje stanowiące i wykonawcze i dlatego powinny być wykładane ściśle. Przedstawiony wynik wykładni potwierdzają zmiany wprowadzone od 1 stycznia 2012 r. do ustawy o ochronie zwierząt, które mogą mieć znaczenie przy wyjaśnianiu wątpliwości interpretacyjnych znowelizowanych podobnych przepisów w ich pierwotnym brzmieniu (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 14 stycznia 2005 r. III CK 177/04, OSNC 2005, nr 12, poz. 217; III CK 179/04 oraz III CK 180/04 niepubl. a także uchwałę z dnia 11 września 2003 r., III CZP 52/03, OSNC 2004, nr 11, poz. 169). Z art. 11 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt w aktualnym brzmieniu wynika przede wszystkim bezpośredni zakaz odławiania zwierząt bezdomnych bez jednoczesnego zapewnienia im miejsca w schronisku dla zwierząt, z jednym wyjątkiem ograniczonym do zwierząt stwarzających poważne zagrożenie dla ludzi lub innych zwierząt. Ponadto uprzednia uchwała rady gminy, której rozbudowaną treść wyznacza obecnie art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, jest wymagana obecnie do podjęcia przez zarząd gminy czynności polegających na odławianiu zwierząt bezdomnych.

Z tych tylko względów, należy podzielić zawarty w skardze kasacyjnej pozwanej Gminy Miasta S. zarzut brak legitymacji powódki do zaskarżenia umów zawartych bez jej udziału.

Dlatego Sąd Najwyższy orzekł jak wyżej w punkcie pierwszym wyroku na podstawie art. 398¹⁶ § 1 k.p.c. Biorąc pod uwagę charakter sprawy, motywy którymi kierowało się powodowe Stowarzyszenie wnosząc pozew Sąd Najwyższy na podstawie art. 398²¹, 391 § 1, 102 k.p.c. orzekł jak w punkcie drugim wyroku.

jw