

Agnieszka Rotkiewicz-Szarnowska
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
ORCID: 0000-0002-6715-283X
agnieszka.rotkiewicz@uwm.edu.pl

Pozycja procesowa organizacji społecznej w postępowaniu w sprawie czasowego odebrania zwierzęcia

Przedmiotem opracowania jest koncentracja uwagi na roli organizacji społecznej¹, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, uregulowanej w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt². Przedstawione rozważania odnoszą się przede wszystkim do określenia pozycji procesowej organizacji społecznej oraz do przyznanych jej na podstawie art. 7 u.o.z. uprawnień w postępowaniu administracyjnym w sprawie czasowego odebrania zwierzęcia. Pozycja procesowa organizacji społecznej w tym postępowaniu stanowi przedmiot zainteresowania przedstawicieli nauki oraz orzecznictwa sądów administracyjnych. W szczególności w nauce prawa oraz w judykaturze wystąpiły rozbieżności w zakresie ustalenia, czy organizacji społecznej przysługuje status strony w postępowaniu zmierzającym do wydania decyzji w przedmiocie odebrania zwierzęcia na podstawie art. 7 ust. 3 u.o.z., czy też podmiot ten może wyłącznie wnosić o dopuszczenie do udziału w postępowaniu w charakterze uczestnika na prawach strony. Przyjęcie przez organizację społeczną jednej z wymienionych pozycji w postępowaniu w sprawie czasowego odebrania zwierzęcia nie jest bowiem pozostawione dowolnemu wyborowi przez organizację ale jest ściśle określone przez przepisy prawa.

Występujące rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych stanowiły podstawę do podjęcia przez Naczelnny Sąd Administracyjny (dalej jako NSA) uchwały w sprawie statusu organizacji społecznej w postępowaniu w sprawie interwencyjnego odebrania zwierzęcia. Podjęta uchwała nie spotka-

¹ Na potrzeby postępowania administracyjnego pojęcie „organizacja społeczna” zostało zdefiniowane w art. 5 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. z 2024 r., poz. 572), dalej jako k.p.a. Jako organizacje społeczne k.p.a. wymienia „organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne”.

² Tj. Dz.U. z 2023 r., poz. 1580, dalej jako u.o.z.

ła się jednak z całkowitą akceptacją przedstawicieli nauki. W związku z powyższym celem niniejszego artykułu jest zwrócenie uwagi na zróżnicowanie poglądów w zakresie pozycji procesowej organizacji społecznej w postępowaniu w sprawie czasowego odebrania zwierzęcia oraz analiza i ustosunkowanie się do uchwały NSA podjętej w tym zakresie.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że w u.o.z. zawarto szereg rozwiązań prawnych mających na celu ochronę zwierząt przed niehumanitarnym traktowaniem. Przykładowo w art. 7 u.o.z. została ustanowiona instytucja czasowego odebrania zwierzęcia, która przyznaje właściwemu organowi kompetencję do wszczęcia i przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego oraz do wydania decyzji o czasowym odebraniu zwierzęcia jego właścicielowi lub opiekunowi, w przypadku spełnienia określonych w nim przesłanek.

Analiza art. 7 u.o.z. prowadzi do wniosku, że można wyodrębnić dwa odrębne tryby postępowania właściwego organu prowadzące do wydania decyzji o czasowym odebraniu zwierząt³. Pierwszy z nich (zwykły) został określony w art. 7 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym zwierzę traktowane w sposób określony w art. 6 ust. 2 może być czasowo odebrane właścicielowi lub opiekunowi na podstawie decyzji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) właściwego ze względu na miejsce pobytu zwierzęcia i przekazane schronisku dla zwierząt lub innemu wskazanemu w ustawie podmiotowi. Wydanie decyzji o czasowym odebraniu zwierzęcia uzależnione jest wówczas od ustalenia przez organ, że miało miejsce znęcanie się nad zwierzęciem w rozumieniu art. 6 ust. 2 u.o.z.⁴

Decyzja, o której mowa w art. 7 ust. 1 u.o.z., podejmowana jest z urzędu po uzyskaniu informacji od Policji, straży gminnej, lekarza weterynarii lub upoważnionego przedstawiciela organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt⁵. Przekazanie zwierzęcia, o którym mowa w ust. 1, następuje za zgodą podmiotu, któremu zwierzę ma być przekazane⁶.

Należy zauważyć, że ustawodawca nie ustalił obowiązku odebrania zwierzęcia w każdym przypadku zaistnienia okoliczności z art. 6 ust. 2 ustawy, lecz jedynie przewidział taką możliwość, pozostawiając kwestię podjęcia takiego rozstrzygnięcia uznaniu organu prowadzącemu postępowanie. Prawodawca pozostawił organowi prowadzącemu postępowanie ocenę, czy w danej sprawie naruszenie zakazu znęcania się jest tak znaczące, że należy zasto-

³ Szerzej: E. Kruk, [w:] M. Kulik, G. Lubeńczuk, M. Rudy, H. Spasowska, E. Kruk, *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, 2024, Lex, komentarz do art. 7.

⁴ Zgodnie z art. 6 ust. 2 u.o.z. przez znęcanie się nad zwierzętami należy rozumieć zadawanie lub świadome dopuszczanie do zadawania bólu lub cierpienia. Ustawa w tym artykule wymienia przykłady zachowań będących formami znęcania się nad zwierzętami.

⁵ Art. 7 ust. 1a u.o.z.

⁶ Art. 7 ust. 1b u.o.z.

sować sankcję administracyjną, polegającą na czasowym odebraniu zwierzęcia⁷. Decyzja o czasowym odebraniu zwierzęcia stanowi bowiem formę odpowiedzialności administracyjnej danego właściciela lub opiekuna zwierzęcia⁸.

Wykładnia gramatyczna art. 7 ust. 1 u.o.z. prowadzi do wniosku, że status strony w postępowaniu w przedmiocie czasowego odebrania zwierzęcia przysługuje jego właścicielowi lub opiekunowi. Zgodnie z art. 28 k.p.a. stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Powyższy artykuł, ustanawiając przesłanki przyznania jednostce statusu strony, nie jest jednak normą prawną samoistną, lecz wymaga współstosowania z regulacją materialnego prawa administracyjnego⁹. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że interes prawny musi mieć oparcie w obowiązującym prawie, a dokładniej wynikać z konkretnej normy prawa¹⁰. W doktrynie wskazuje się, że z normy stanowiącej podstawę interesu prawnego nie wynikają jeszcze konkretne uprawnienia lub obowiązki, ale wynika sytuacja w jakiś sposób przez prawo chroniona, np. możliwość obrony przez ograniczeniem już zdobytych uprawnień¹¹. Dopiero konkretyzacja normy ogólnej i abstrakcyjnej w wydanej decyzji administracyjnej, rozstrzygającej sprawę określonego podmiotu, realizuje interes prawny tego podmiotu¹². Podnosi się przy tym, że interes prawny podmiotu powinien wynikać z konkretnej i zindywidualizowanej normy prawa materialnego wpływającej na sytuację prawną wnoszącego dany środek zaskarżenia¹³. Ponadto wspomniany interes prawny powinien być indywidualny, konkretny, aktualny oraz bezpośredni¹⁴.

⁷ Według M. Górskiego chodzi tu o możliwość wydania decyzji sankcyjnej o charakterze zobowiązującym. Decyzja wydana na podstawie art. 7 ust. 1 u.o.z. ma charakter sankcji stosowanej z powodu naruszenia zakazu znęcania się nad zwierzętami – M. Górski, *Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2008, s. 74.

⁸ J. Stelmasiak, *Administracyjnoprawne aspekty ochrony zwierząt*, [w:] M. Mozgawa (red.), *Prawna ochrona zwierząt*, Lublin 2002, s. 156; P. Janiak, *Czasowe odebranie zwierząt w trybie administracyjnym – podstawowe zagadnienia*, „Causus” 2019, nr 92, s. 45.

⁹ Zob. wyrok NSA z 14 stycznia 2020 r., sygn. akt II OSK 3494/18, CBOSA.

¹⁰ M. Zimmermann, *Z rozważań nad postępowaniem jurysdykcyjnym i pojęciem strony w kodeksie postępowania administracyjnego*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Kamila Stefki*, Warszawa–Wrocław 1976, s. 443.

¹¹ J. Zimmermann, *Konstrukcja interesu prawnego w sferze działań Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] H. Olszewski, B. Popowska (red.), *Gospodarka – administracja – samorząd*, Poznań 1997, s. 609. W literaturze wskazuje się na związek pojęcia strony z interesem prawnie chronionym – zob. A. Gronkiewicz, *Organizacja społeczna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 181.

¹² D. Całkiewicz, *Interes prawny jako podstawa legitymacji procesowej strony w postępowaniu administracyjnym*, „Studia Prawnoustrojowe” 2011, nr 13, s. 84–85.

¹³ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 230.

¹⁴ Wyrok WSA w Kielcach z 15 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Ke 39/18; wyrok NSA z 30 października 2018 r., sygn. akt II OSK 2684/16, CBOSA.

Uwzględniając powyższe, należy stwierdzić, że zarówno właściciel zwierzęcia, jak i jego opiekun posiadają własny, indywidualny interes prawny w postępowaniu w sprawie czasowego odebrania zwierzęcia. Informacji o tym, kto jest właścicielem lub opiekunem zwierzęcia, powinien z kolei dostarczać zgromadzony w sprawie materiał dowodowy.

Pozostaje natomiast do rozpatrzenia kwestia pozycji organizacji społecznej w przypadku przekazania przez nią informacji do właściwego organu o traktowaniu zwierzęcia w sposób wskazany w art. 6 ust. 2 u.o.z. Mając na uwadze treść art. 7 ust. 1 u.o.z., nie można stwierdzić, że decyzja o czasowym odebraniu zwierzęcia dotyczy bezpośredniego, własnego interesu prawnego organizacji społecznej. W związku z powyższym należy uznać, że w przypadku zastosowania zwykłego trybu odebrania zwierzęcia organizacja społeczna może uczestniczyć w tym postępowaniu na podstawie art. 31 § 1 k.p.a., tzn. jako podmiot na prawach strony.

Przepisy k.p.a. w sposób precyzyjny wskazują przesłanki, jakie wówczas musi spełnić organizacja społeczna, aby mogła pełnić rolę podmiotu na prawach strony oraz formę procesową, w jakiej następuje w tym zakresie rozstrzygnięcie organu administracji publicznej. Warto przypomnieć, że zgodnie z art. 31 § 1 k.p.a. organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem: 1) wszczęcia postępowania, 2) dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny¹⁵. Powyższe przesłanki powinny być spełnione przez organizację społeczną równocześnie.

Z treści art. 31 § 1 *in fine* k.p.a. wynika, że przepis ten może mieć zastosowanie tylko wówczas, gdy postępowanie „dotyczy innej osoby”, a więc interesu prawnego lub obowiązku osoby będącej stroną tego postępowania (w tym przypadku właściciela lub opiekuna zwierzęcia). Ponadto organ powinien ustalić, czy cele określone w statucie organizacji społecznej (w tym przypadku ochrona zwierząt) uzasadniają jej udział w postępowaniu w sprawie dotyczącej innej osoby. Powinien w związku z tym ocenić, czy między celami organizacji społecznej a przedmiotem sprawy administracyjnej rozstrzyganej w drodze decyzji administracyjnej istnieje powiązanie merytoryczne zarówno w sensie prawnym, jak i faktycznym¹⁶. Uczestnictwo organizacji społecznej w postępowaniu na prawach strony musi być również uzasadnione interesem

¹⁵ W literaturze podnosi się, że żądanie dopuszczenia do udziału w postępowaniu może być wniesione zarówno przed organem I instancji, jak i II instancji. Organizacja dopuszczona do postępowania głównego może również wziąć udział w postępowaniu przed organem współdziałającym (art. 106 k.p.a.). Zob. szerzej: A. Nędzarek, *Formy udziału w postępowaniu administracyjnym organizacji społecznej jako przedstawiciela interesu społecznego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, nr 5, s. 52, A. Gronkiewicz, op. cit., s. 246, R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 117.

¹⁶ A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, 2024, Lex, komentarz do art. 31.

społecznym. Jak podkreśla się w orzecznictwie sądowym, pojęcie interesu społecznego jest pojęciem nieostrym i wymaga każdorazowo indywidualnej oceny przez organ¹⁷. Stanowi ono kryterium niedookreślone, którego treść zmienia się w czasie w zależności od wartości uznawanych w społeczeństwie. Udział organizacji społecznej nie może natomiast służyć wyłącznie partykularnym interesom samej organizacji społecznej, jak również nie może prowadzić do naruszenia sfery prywatności stron postępowania poprzez nadmierne poszerzenie kręgu uczestników¹⁸.

Zgodnie z art. 31 § 2 k.p.a. organ, uznając żądanie organizacji społecznej za uzasadnione, rozstrzyga o wszczęciu postępowania lub dopuszczeniu do tego postępowania w formie postanowienia. Zgodzić się trzeba jednocześnie z poglądami zawartymi w doktrynie oraz w orzecznictwie sądowym, że sam fakt złożenia przez organizację wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu nie wywołuje jeszcze skutku w postaci uzyskania przez organizację statusu uczestnika postępowania na prawach strony¹⁹. Dopiero z chwilą doręczenia lub ogłoszenia organizacji postanowienia o dopuszczeniu jej do udziału w postępowaniu może ona korzystać z praw procesowych strony²⁰. O ile zatem organizacja społeczna nie może korzystać z pełni praw przysługujących stronie postępowania, to – działając jako uczestnik na prawach strony – może w znaczący sposób wpłynąć na przebieg postępowania, w tym też pośrednio na jego wynik.

Z kolei w drugim trybie postępowania tzw. interwencyjnym, określonym w art. 7 ust. 3 u.o.z., ustawodawca wprowadził odwróconą kolejność stosowania sankcji odebrania zwierzęcia tj. ustanowił tryb czasowego odebrania zwierzęcia przed wydaniem decyzji administracyjnej²¹. W myśl bowiem art. 7 ust. 3 u.o.z. w przypadkach niecierpiących zwłoki, gdy dalsze pozostawienie zwierzęcia u dotychczasowego właściciela lub opiekuna zagraża jego życiu lub zdrowiu, policjant, strażnik gminny lub upoważniony przedstawiciel organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, odbiera mu zwierzę, zawiadamiając o tym niezwłocznie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) celem podjęcia decyzji w przedmiocie odebrania zwierzęcia.

¹⁷ Wyrok NSA z 7 grudnia 2023 r., sygn. akt II OSK 2236/21, CBOSA.

¹⁸ Wyrok WSA w Warszawie z 15 września 2023 r., sygn. akt VII SA/Wa 1198/23, CBOSA. Zob. także A. Nędzarek, op.cit., s. 50 i nast.

¹⁹ Wyrok NSA z 20 stycznia 2005 r., sygn. akt OSK 1755/04, ONSAiWSA 2005, Nr 6, poz. 111.

²⁰ Zob. P. Przybysz, *Komentarz aktualizowany do kodeksu postępowania administracyjnego*, 2024, Lex, komentarz do art. 31; E. Kudasik-Gil, *Status prawny organizacji społecznej i jego wpływ na sposób wszczęcia postępowania z art. 7 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt*, „Przegląd Prawa Administracyjnego” 2019, nr 2, s. 74–75; wyrok NSA z 16 listopada 2007 r., sygn. akt I OSK 1595/06, Lex nr 417771.

²¹ W. Radecki, *Ustawy: o ochronie zwierząt i doświadczeniach na zwierzętach z komentarzem*, Warszawa 2007, s. 65–67.

Wydanie decyzji o czasowym odebraniu zwierzęcia wymaga zatem wystąpienia kumulatywnie dwóch przesłanek – po pierwsze, pozostawanie zwierzęcia u aktualnego właściciela lub opiekuna zagraża jego życiu lub zdrowiu; po drugie, zaistniał stan niecierpiący zwłoki, który wymusza natychmiastowe odebranie zwierzęcia²².

Specyfika postępowania określonego w art. 7 ust. 3 u.o.z. polega więc na tym, że decyzja o czasowym odebraniu zwierzęcia, odmiennie niż w trybie art. 7 ust. 1 u.o.z., zapada wówczas, gdy zwierzę zostało już faktycznie odebrane. W tym wypadku decyzja ma charakter następczy, gdyż w chwili jej wydawania zwierzę nie przebywa już u swojego właściciela lub opiekuna²³.

Ustawodawca w art. 7 ust. 3 u.o.z. nie rozstrzygnął wprost o dalszej roli organizacji społecznej w przypadku interwencyjnego odebrania zwierzęcia. W orzecznictwie sądów administracyjnych zaistniała natomiast rozbieżność w zakresie pozycji procesowej, jaką może pełnić organizacja społeczna w tym postępowaniu. W szczególności za przedmiot rozważań przyjęto, czy organizacji społecznej przysługuje status strony postępowania, w przypadku gdy upoważniony przedstawiciel w drodze czynności faktycznej dokonał odebrania zwierzęcia, a następnie zwrócił się do organu z zawiadomieniem o dokonaniu tej czynności, czy też organizacja ta może wyłącznie występować jako podmiot na prawach strony w tym postępowaniu. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym można dostrzec dwa zapatrywania we wskazanym zakresie.

Stosownie do pierwszego poglądu, organizacja społeczna nie posiada interesu prawnego w postępowaniu z art. 7 ust. 3 u.o.z., a w związku z tym nie jest stroną tego postępowania²⁴. Można przy tym wyodrębnić różne sposoby przedstawiania tego stanowiska. Przede wszystkim sądy administracyjne zwracały uwagę, że wymienione w art. 7 ust. 3 u.o.z. podmioty upoważnione do odebrania zwierzęcia nie posiadają uprawnień strony w prowadzonym postępowaniu, które co do zasady wszczęte jest z urzędu. Okoliczność wystąpienia przez fundację z zawiadomieniem o odebraniu zwierząt w trybie art. 7 ust. 3 u.o.z. nie jest równoznaczna z legitymowaniem się przez nią interesem prawnym w rozumieniu art. 28 k.p.a., co pozwoliłoby na uznanie skarżącej za stronę prowadzonego postępowania. O prawie organizacji społecznej do udziału w tym postępowaniu można byłoby mówić wówczas, gdyby zwróciła się ona

²² A. Rotkiewicz-Szarnowska, *Postępowanie administracyjne w sprawie czasowego odebrania zwierzęcia*, „Studia Prawnoustrojowe” 2019, nr 45, s. 258; M. Sługocka, *Praktyczny wymiar instytucji czasowego odebrania zwierzęcia właścicielowi lub opiekunowi*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2017, nr 108, s. 45 i nast.; wyrok WSA w Gliwicach z 20 kwietnia 2018 r., sygn. akt II SA/GI 1163/17, CBOSA.

²³ Szerzej: A. Rotkiewicz-Szarnowska, op. cit., s. 258–258.

²⁴ Zob. m.in. wyrok NSA z 11 lipca 2018 r., sygn. akt II OSK 1002/18; wyrok WSA we Wrocławiu z 11 września 2018 r., sygn. akt II SA/Wr 465/18; wyrok WSA we Wrocławiu z 21 sierpnia 2018 r., sygn. akt II SA/Wr 223/18, CBOSA.

o dopuszczenie do udziału w postępowaniu w charakterze podmiotu na prawach strony w trybie art. 31 § 1 pkt 2 k.p.a.²⁵ Podkreślano również, że przyjęcie określonej pozycji w postępowaniu przez organizację społeczną jest ściśle zderminowane przez przepisy prawa. W konkretnym postępowaniu można być wyłącznie stroną lub tylko podmiotem na prawach strony. Sądy, nie wypowiadając się wprost o przedmiotowej kwestii, wskazywały, że niezłożenie przez organizację społeczną wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu na podstawie art. 31 § 1 pkt 2 k.p.a. oznacza, że nie przysługiwał jej status podmiotu na prawach strony²⁶.

Z kolei według drugiego stanowiska już z samego zawiadomienia organu o odebraniu zwierząt i ponoszeniu kosztów ich utrzymania i leczenia wynika fakt uzyskania statusu strony w postępowaniu o wydanie następczej decyzji w trybie art. 7 ust. 3 u.o.z. Zawiadamiając o odebranych zwierzętach, organizacja społeczna, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, wykonała swój statutowy obowiązek dotyczący odbioru zwierząt. Decyzja o odebraniu zwierzęcia podjęta na podstawie art. 7 ust. 3 u.o.z. dotyka bezpośrednio własnego, obiektywnie sprawdzalnego interesu prawnego i obowiązku organizacji społecznej, ponieważ jej treść przesądza o obciążeniu kosztami transportu, utrzymania i koniecznego leczenia zwierzęcia albo jego dotychczasowego właściciela lub opiekuna, albo organizacji społecznej, w razie prawomocnego odmówienia wydania decyzji w przedmiocie odebrania zwierzęcia. Na podstawie art. 7 ust. 3 u.o.z. organizacja społeczna, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, realizuje własne uprawnienia materialnoprawne, występując w postępowaniu w przedmiocie odebrania zwierzęcia, jako strona legitymująca się interesem prawnym²⁷. Podnosi się również, że przepis art. 7 ust. 3 u.o.z. jest przepisem prawa materialnego, który przyznaje organizacji społecznej konkretne korzyści, które może realizować w postępowaniu administracyjnym przez możliwość domagania się wydania decyzji administracyjnej²⁸. Wskazuje się przy tym na fakt, że interes prawny organizacji społecznej w wydaniu korzystnej dla niej decyzji przejawia się także w dążeniu do uniknięcia odpowiedzialności cywilnej związanej z bezpodstawnym naruszeniem posiadania za odebranie zwierzęcia lub odpowiedzialności karnej za nadużycie uprawnień²⁹.

²⁵ Wyrok NSA z 11 lipca 2018 r., sygn. akt II OSK 1002/18; podobnie: wyrok WSA we Wrocławiu z 3 stycznia 2018 r., sygn. akt II SA/Wr 711/17, CBOSA.

²⁶ Wyrok WSA w Krakowie z 22 grudnia 2014 r., sygn. akt II SA/Kr 1495/14, CBOSA.

²⁷ Zob. wyrok NSA z 30 października 2018 r., sygn. akt II OSK 2684/16; wyrok NSA z 3 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1162/18; wyrok NSA z 14 stycznia 2020 r., sygn. akt II OSK 3494/18, CBOSA.

²⁸ Wyrok WSA w Kielcach z 15 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Ke 39/18, CBOSA.

²⁹ Wyrok WSA w Łodzi z 5 grudnia 2018 r., sygn. akt II SA/Łd 931/18, CBOSA. Zob. także E. Kudasik-Gil, *op.cit.*, s. 73.

Rozstrzygając występujące w orzecznictwie sądów administracyjnych rozbieżności, NSA w uchwale z 24 lutego 2020 r.³⁰ przyjął, że w postępowaniu zmierzającym do wydania decyzji na podstawie art. 7 ust. 3 *in fine* u.o.z. organizacja społeczna, której statutowym celem jest ochrona zwierząt, a której uprawniony przedstawiciel odebrał zwierzę i zawiadomił o tym wójta (burmistrza, prezydenta miasta), posiada status strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. Ponadto NSA, wskazując na przepis art. 7 ust. 3 u.o.z., uznał, że zawiera treść pozwalającą na rekonstrukcję normy o charakterze prawnomaterialnym, która przyznaje organizacji społecznej interes prawny w postępowaniu toczącym się na skutek interwencyjnego odebrania zwierzęcia. Przepis ten zawiera bowiem normę zobowiązującą przedstawiciela organizacji społecznej (a także policjanta lub strażnika gminnego) do działania policyjnego, polegającego na odebraniu zwierzęcia właścicielowi lub opiekunowi, co nie czyni jednak tych podmiotów adresatami następczo wydawanej decyzji, lecz w przypadku organizacji społecznej przesądza o jej interesie prawnym w rozumieniu art. 28 k.p.a.

Uzasadniając przyjęte stanowisko, NSA zwrócił uwagę, że norma z art. 7 ust. 3 u.o.z. pozwala na wyodrębnienie dwóch etapów procedury odebrania zwierzęcia przez wskazane w ustawie podmioty. W pierwszej kolejności upoważniony przedstawiciel organizacji społecznej odbiera zwierzę, jeżeli stwierdzi zaistnienie szczególnych okoliczności, niecierpiących zwłoki. Podmiot ten dokonuje czynności władczej (*imperium*) skierowanej w sposób bezpośredni do sfery prawnej właściciela lub opiekuna zwierzęcia. Czynność tę należy zdaniem NSA zakwalifikować do sfery ingerencji administracji, o charakterze policji administracyjnej. Ten etap „procedury” odebrania zwierzęcia pozwala na samoistne przyjęcie, że organizacja społeczna będzie posiadała interes prawny w toczącym się następnie postępowaniu administracyjnym. Z kolei w drugim etapie po interwencyjnym odebraniu zwierzęcia dochodzi do wszczęcia postępowania administracyjnego, zmierzającego do wydania przez właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta) decyzji administracyjnej. Celem tego postępowania jest zbadanie, czy w momencie odebrania zwierzęcia zachodziły przesłanki, które pozwalały na dokonanie tej czynności. Organizacja społeczna, której upoważniony przedstawiciel dokonał czynności, powinna mieć zatem prawo dowodzenia swoich racji, że zagrożenie życia lub zdrowia zwierzęcia istniało w chwili odebrania zwierzęcia.

Za istotny argument pozwalający na uznanie organizacji społecznej jako strony postępowania NSA uznał również możliwość ponoszenia przez nią kosztów związanych z czynnością odebrania zwierzęcia (np. koszty transportu), jego utrzymaniem oraz leczeniem, jeśli były konieczne. W przypadku wydania decyzji negatywnej przez organ organizacja społeczna zostaje pozbawiona możliwości odzyskania poniesionych wydatków. Zgodnie z art. 7 ust. 4 u.o.z. koszta-

³⁰ Sygn. akt II OPS 2/19, CBOSA.

mi transportu, utrzymania i koniecznego leczenia zwierzęcia obciąża się jego dotychczasowego właściciela lub opiekuna. Decyzja o odebraniu zwierzęcia podjęta na podstawie art. 7 ust. 3 u.o.z. dotyka zatem bezpośrednio własnego, konkretnego, obiektywnie sprawdzalnego interesu prawnego i obowiązku organizacji społecznej, ponieważ jej treść przesądza o obciążeniu kosztami transportu, utrzymania i koniecznego leczenia zwierzęcia, albo jego dotychczasowego właściciela lub opiekuna (w razie podjęcia decyzji w przedmiocie odebrania zwierzęcia – art. 7 ust. 4 u.o.z.).

Wśród przedstawicieli nauki można dostrzec negatywne głosy dotyczące przyjętego przez NSA stanowiska. W krytycznej glosie do ww. uchwały Ewa Szewczyk i Marek Szewczyk podnieśli³¹, że organizacja społeczna nie powinna mieć zapewnionej równorzędnej pozycji ze stroną w osobie właściciela czy opiekuna zwierzęcia. Wskazali, że rozważania NSA koncentrowały się przede wszystkim wokół pojęcia strony, podczas gdy zasadniczą kwestią wymagającą analizy na tle art. 7 ust. 3 u.o.z. było ustalenie normatywnej treści zwrotu „odbiera mu zwierzę”. W ich ocenie odebranie zwierzęcia jego właścicielowi nie stanowi czynności faktycznej, lecz jest aktem stosowania prawa, ściślej – czynnością administracyjnoprawną. Stosowanie prawa nie jest natomiast domeną podmiotów administrowanych, którym w ramach jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego może przysługiwać przymiot strony. Stosowanie prawa jest dane wyłącznie podmiotom administrującym. Glosatorzy zwrócili uwagę, że przedstawiciel organizacji społecznej, stosując normę z art. 7 ust. 3 u.o.z., nie ma statusu podmiotu administrowanego, lecz występuje w danej sprawie jako podmiot administrujący, dysponujący częścią władzy publicznej, w którą został wyposażony przez samego ustawodawcę.

Analizując uchwałę, E. Szewczyk i M. Szewczyk wskazali na istotną niekonsekwencję w wywodzie NSA, który wprawdzie zakwalifikował czynność odebrania zwierzęcia do sfery ingerencji administracji, o charakterze policji administracyjnej, co jednakże nie doprowadziło NSA do wniosku, że upoważniony przedstawiciel organizacji społecznej nie realizuje własnego/organizacji społecznej uprawnienia materialnoprawnego. W konsekwencji autorzy glosy nie zgodzili się ze stwierdzeniem, że przepis art. 7 ust. 3 u.o.z. zawiera treść pozwalającą na rekonstrukcję normy o charakterze prawnomaterialnym, która przyznaje organizacji społecznej interes prawny w postępowaniu toczącym się na skutek interwencyjnego odebrania zwierzęcia. Przepis, który zawiera normę prawa materialnego, powinien być przepisem adresowanym wyłącznie do podmiotu administrowanego, a nie do podmiotu administrującego, wyposażonego w danej sprawie w kompetencje z dziedziny imperium. W ich ocenie NSA niezasadnie powiązał również kwestię statusu organizacji społecznej

³¹ E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Glosa do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 lutego 2020 r., II OPS 2/19*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2020, nr 9, s. 140 i nast.

z kwestią zwrotu kosztów związanych z odebraniem zwierzęcia i jego przechowywaniem oraz leczeniem. Według autorów interesy podmiotów wymienionych w art. 7 ust. 3 u.o.z. powinien reprezentować wójt (burmistrz, prezydent miasta) prowadzący postępowanie administracyjne mające zakończyć się wydaniem decyzji następczej³².

Odnosząc się do przedstawionych przez glosatorów argumentów, należy zgodzić się z twierdzeniem, że w tym samym postępowaniu administracyjnym dany podmiot nie może występować zarówno w charakterze dysponenta imperium (podmiotu administrującego), jak i strony tego postępowania (podmiotu administrowanego). W odniesieniu jednak do interwencyjnego odebrania zwierzęcia przez upoważnionego przedstawiciela organizacji społecznej jej pozycja w tym postępowaniu uzależniona jest od etapu, na jakim znajduje się szeroko pojmowana procedura odebrania zwierzęcia. NSA w uzasadnieniu uchwały wyraźnie wskazał, że w pierwszym etapie dochodzi do faktycznego odebrania zwierzęcia bez konieczności wcześniejszego uzyskania decyzji administracyjnej w tym zakresie. Upoważniony przedstawiciel organizacji społecznej dokonuje tej czynności w imieniu organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, gdy dalsze pozostawienie zwierzęcia u dotychczasowego właściciela lub opiekuna zagraża jego życiu lub zdrowiu. Wówczas upoważniony przedstawiciel dokonuje czynności władczej (imperium), skierowanej w sposób bezpośredni do sfery prawnej właściciela lub opiekuna zwierzęcia. NSA zakwalifikował powyższą czynność do sfery ingerencji administracji, o charakterze policji administracyjnej, zaznaczając jednocześnie, że z treści art. 7 ust. 3 u.o.z. wynika nie tyle uprawnienie, lecz wręcz obowiązek odebrania przez wymienione podmioty zwierzęcia, w przypadku wstąpienia przesłanek w nim zawartych³³. Należy zauważyć, że w tym stadium postępowania organizacja społeczna rzeczywiście nie występuje jako adresat działań władczych innych organów, ale sama podejmuje takie działania wobec innych podmiotów tj. właściciela lub opiekuna zwierzęcia, wykonując nałożone na nią obowiązki. Uzupełnieniem tych obowiązków jest również konieczność niezwłocznego zawiadomienia właściwego organu o odebraniu zwierzęcia oraz o okolicznościach takiego zdarzenia.

W drugim etapie dochodzi do wszczęcia postępowania administracyjnego zmierzającego do wydania przez właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta) następczej decyzji w sprawie czasowego odebrania zwierzęcia. Wszczęcie postępowania następuje w wyniku zawiadomienia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o odebraniu zwierzęcia. W postępowaniu tym organ administracji publicznej bada, czy w momencie odebrania zwierzęcia rzeczywiście zachodziły przesłanki warunkujące dokonanie tej czynności, a więc czy ist-

³² Ibidem, s. 146.

³³ Na obowiązek odebrania zwierzęcia w sytuacji określonej w art. 7 ust. 3 u.o.z. wskazywał także W. Radecki, *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 80.

niało zagrożenie dla życia lub zdrowia zwierzęcia w związku z pozostawianiem u jego dotychczasowego właściciela lub opiekuna. W toku tego postępowania organizacja społeczna nie jest już jednak podmiotem administrującym, gdyż nie korzysta z żadnych form władczych w stosunku do opiekuna lub właściciela zwierzęcia³⁴. We wszczętym postępowaniu podmiotem administrującym jest wskazany przez ustawodawcę właściwy organ (wójt, burmistrz, prezydent), który wyda w sprawie interwencyjnego odebrania zwierzęcia decyzję administracyjną.

Uwzględniając powyższe etapy procedury odebrania zwierzęcia, należy uznać, że w postępowaniu administracyjnym nie powinna być wyłączona możliwość dochodzenia przez organizację społeczną jej interesu prawnego, niezależnie od tego, że na wstępnym stadium doszło do faktycznego odebrania przez nią zwierzęcia. Organizacja społeczna ma bowiem własny interes prawny, o którym mowa w art. 28 k.p.a., we wszczętym postępowaniu administracyjnym dotyczącym interwencyjnego odebrania zwierzęcia, w zakresie sposobu załatwienia sprawy administracyjnej. Podmiot ten, podobnie jak właściciel lub opiekun zwierzęcia, jest bowiem bezpośrednio zainteresowany sposobem jego rozstrzygnięcia. W przypadku wydania przez organ decyzji o odmowie odebrania zwierzęcia po stronie właściciela lub opiekuna zwierzęcia może powstać roszczenie o naprawienie szkody na osobie przeciwko organizacji społecznej, która w sposób bezpodstawny odebrała zwierzę właścicielowi lub opiekunowi³⁵. Dlatego też istotne jest, aby organizacja społeczna mogła w toku postępowania wyjaśniającego przedstawiać argumenty oraz dowody wskazujące na zaistnienie przesłanek uzasadniających interwencyjne odebranie zwierzęcia, broniąc tym samym własnego interesu prawnego we wszczętym przez organ postępowaniu.

Nie można również pominąć faktu, że sposób rozstrzygnięcia sprawy wpływa również bezpośrednio na uprawnienie organizacji społecznej do zwrotu poniesionych przez nią kosztów transportu, utrzymania i koniecznego leczenia zwierzęcia. Konsekwencją wydania decyzji o czasowym odebraniu zwierzęcia jest – stosownie do art. 7 ust. 4 u.o.z. – wystąpienie po stronie dotychczasowego właściciela lub opiekuna obowiązku pokrycia powyższych kosztów³⁶. W toku postępowania administracyjnego organizacja społeczna powinna zatem przedstawić nie tylko dowody wskazujące na zaistnienie przesłanek uzasadniających interwencyjne odebranie zwierzęcia, lecz także dowody wskazujące na ewentualne poniesione koszty transportu, utrzymania i koniecznego lecze-

³⁴ Zob. P. Ostojki, *Organizacja społeczna jako strona postępowania w sprawie odebrania zwierzęcia na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt*, „Przeгляд Prawa i Administracji” 2019, nr 116, s. 79.

³⁵ *Ibidem*, s. 81.

³⁶ Zgodnie z art. 7 ust. 5 u.o.z. do należności z tytułu ww. kosztów stosuje się przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

nia zwierzęcia. Jeżeli organizacja społeczna poniosła wskazane koszty, to również w ten sposób zaktualizuje się jej interes prawny w postępowaniu administracyjnym.

Organizacja społeczna powinna zawnioskować o orzeczenie w sprawie poniesionych kosztów w decyzji rozstrzygającej sprawę. W orzecznictwie sądowym podnosi się, że celowe jest rozstrzygnięcie o obciążeniu kosztami właściciela lub opiekuna zwierzęcia wprost w decyzji wydanej na podstawie art. 7 ust. 3 *in fine* u.o.z.³⁷ Jednakże określenie w decyzji o odebraniu czasowym zwierzęcia konkretnej wysokości kosztów utrzymania i koniecznego leczenia nie zawsze może być możliwe, gdyż trudno jest przewidzieć całkowity czas niezbędny do leczenia zwierzęcia i rzeczywiste koszty z tym związane. W orzecznictwie sądowym za celowe i niepozostające w sprzeczności z art. 7 ust. 4 u.o.z. przyjmuje się wydanie decyzji w tym przedmiocie w terminie późniejszym niż w chwili decydowania o odbiorze zwierzęcia. Rozstrzygnięcie takie stanowi wówczas konkretyzację ciążącego na właścicielu lub opiekunie zwierzęcia obowiązku poniesienia tychże kosztów³⁸.

Uwzględniając powyższe argumenty, nie można zgodzić się z poglądem, aby to organ wydający decyzję powinien reprezentować interesy organizacji społecznej w zakresie orzekania o kosztach postępowania. Jego rolą jest analiza poniesionych kosztów i ich wysokości oraz rozważenie, czy wszystkie poniesione koszty były uzasadnione. Nie należy zapominać, że obciążający do tychczasowego właściciela lub opiekuna zwierzęcia obowiązek uiszczenia kosztów transportu, utrzymania i koniecznego leczenia zwierzęcia ma charakter publicznoprawny. Organ powinien zatem szczegółowo uzasadnić obciążenie strony tymi kosztami, przy czym wysokość tych kosztów powinna odpowiadać realnie ponoszonym z tego tytułu wydatkom, mającym wyłącznie uzasadniony faktycznie i prawnie charakter³⁹.

Podsumowując, podjęte rozważania w zakresie pozycji procesowej organizacji społecznej w postępowaniu w sprawie czasowego odebrania zwierzęcia doprowadziły do sformułowania kilku wniosków natury ogólnej. Przede wszystkim pozycja procesowa organizacji społecznej, której ochrona zwierząt stanowi statutowy cel działania, jest uzależniona od zastosowanego trybu odebrania zwierzęcia i wystąpienia określonych w art. 7 ust. 1 i 3 u.o.z. przesłanek. Organizacja społeczna może w postępowaniu w sprawie czasowego odebrania zwierzęcia występować jako podmiot na prawach strony bądź też jako strona postępowania. W pierwszym przypadku odebranie zwierzęcia w trybie art. 7

³⁷ Wyrok NSA z 11 lipca 2018 r., sygn. akt II OSK 1002/18, CBOSA.

³⁸ Niezbędnym warunkiem jest uprzednie wydanie decyzji o czasowym odebraniu zwierzęcia. Zob. wyrok WSA w Opolu z 1 grudnia 2015 r., sygn. akt II SA/Op 461/15; wyrok WSA w Szczecinie z 6 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Sz 965/13, CBOSA.

³⁹ Zob. wyrok WSA w Krakowie z 21 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Kr 1566/17; wyrok WSA w Szczecinie z 7 marca 2019 r., sygn. akt II SA/Sz 1321/18, CBOSA.

ust. 1 u.o.z. nastąpi w wyniku wystąpienia uzasadnionego podejrzenia znęcania się nad zwierzęciem. Wówczas składająca informację organizacja społeczna nie będzie miała przymiotu strony postępowania, gdyż nie będzie posiadać własnego interesu prawnego, o którym można orzec w drodze decyzji administracyjnej. Organizacja społeczna, po spełnieniu kodeksowych przesłanek, będzie mogła natomiast występować jako podmiot na prawach strony, przyczyniając się do pełniejszej ochrony interesu społecznego. W postępowaniu zajmie pozycję samodzielną i niezależną od którejkolwiek ze stron postępowania, czuwając również nad prawidłowością prowadzonego przez organ postępowania.

W drugim trybie, gdy decyzja zostanie wydana na podstawie art. 7 ust. 3 u.o.z., organizacja społeczna będzie stroną tego postępowania. Wówczas organizacja będzie miała taką samą pozycję w postępowaniu jak pozostałe podmioty tego postępowania w osobie właściciela lub opiekuna zwierzęcia. Przyznanie statusu strony postępowania organizacji społecznej poprzez podjęcie uchwały przez NSA należy ocenić pozytywnie. Przedmiotowa uchwała nie tylko wyeliminowała pojawiające się w orzecznictwie sądowym rozbieżności, ale również wzmocniła pozycję organizacji społecznej w stosunku do właściciela czy też opiekuna zwierzęcia. Organizacja społeczna uzyskała realny wpływ na obronę swoich praw nie tylko w postępowaniu administracyjnym, ale również w postępowaniu sądownoadministracyjnym.

Należy podkreślić, że wzmocnienie pozycji procesowej organizacji społecznej następuje w sytuacji wyjątkowej, gdy zostanie wydana decyzja następcza w sprawie czasowego odebrania zwierzęcia. Poprzedza ją faktyczne odebranie zwierzęcia przez upoważnionego funkcjonariusza organizacji społecznej w wyniku realizacji jej obowiązków wynikających z art. 7 ust. 3 u.o.z. Możliwe jest również poniesienie przez organizację społeczną kosztów związanych z opieką, transportem czy też utrzymaniem odebranych zwierząt. Wówczas podmiot ten będzie bezpośrednio zainteresowany ich rozliczeniem na swoją rzecz i będzie występować we własnej sprawie, a nie tylko w sprawie dotyczącej innej osoby.

Na koniec należy zwrócić uwagę, że przyznanie statusu strony postępowania organizacji społecznej, której statutowym celem jest ochrona zwierząt, niewątpliwie wzmocniło ochronę praw zwierząt w Polsce. Zrównanie pozycji procesowej organizacji społecznej z właścicielem lub opiekunem zwierzęcia w postępowaniu administracyjnym, dotyczącym interwencyjnego odebrania zwierzęcia, powoduje, że podmiot ten stał się realnym rzecznikiem ich ochrony przed niehumanitarnym traktowaniem.

Wykaz literatury

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2017.
- Całkiewicz D., *Interes prawny jako podstawa legitymacji procesowej strony w postępowaniu administracyjnym*, „Studia Prawnoustrojowe” 2011, nr 13.
- Górski M., *Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Gronkiewicz A., *Organizacja społeczna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Janiak P., *Czasowe odebranie zwierząt w trybie administracyjnym – podstawowe zagadnienia*, „Causus” 2019, nr 92.
- Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A., *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, 2024, Lex.
- Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2005.
- Kudasik-Gil E., *Status prawny organizacji społecznej i jego wpływ na sposób wszczęcia postępowania z art. 7 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt*, „Przegląd Prawa Administracyjnego” 2019, nr 2.
- Kulik M., Lubeńczuk G., Rudy M., Spasowska H., Kruk E., *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, 2024, Lex.
- Nędzarek A., *Formy udziału w postępowaniu administracyjnym organizacji społecznej jako przedstawiciela interesu społecznego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, nr 5.
- Ostojski P., *Organizacja społeczna jako strona postępowania w sprawie odebrania zwierzęcia na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2019, nr 116.
- Przybysz P., *Komentarz aktualizowany do kodeksu postępowania administracyjnego*, 2024, Lex.
- Radecki W., *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, Difin, Warszawa 2012.
- Radecki W., *Ustawy: o ochronie zwierząt i doświadczeniach na zwierzętach z komentarzem*, Difin, Warszawa 2007.
- Rotkiewicz-Szarnowska A., *Postępowanie administracyjne w sprawie czasowego odebrania zwierzęcia*, „Studia Prawnoustrojowe” 2019, nr 45.
- Sługocka M., *Praktyczny wymiar instytucji czasowego odebrania zwierzęcia właścicielowi lub opiekunowi*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2017, nr 108.
- Stelmasiak J., *Administracyjnoprawne aspekty ochrony zwierząt*, [w:] M. Mozgawa (red.), *Prawna ochrona zwierząt*, Verba, Lublin 2002.
- Szewczyk E., Szewczyk M., *Glosa do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 lutego 2020 r., II OPS 2/19*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2020, nr 9.
- Zimmermann J., *Konstrukcja interesu prawnego w sferze działań Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] H. Olszewski i B. Popowska (red.), *Gospodarka – administracja – samorząd*, Printer, Poznań 1997.
- Zimmermann M., *Z rozważań nad postępowaniem jurysdykcyjnym i pojęciem strony w kodeksie postępowania administracyjnego*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Kamila Stefki*, PWN, Warszawa–Wrocław 1976.

Summary

The procedural position of a social organization in administrative proceedings in relation to the temporary removal of an animal

Keywords: administrative proceedings, procedural position, social organization, party, entity as a party, animal protection.

The main aim of the article is to present the procedural position of a social organization, whose statutory purpose is the protection of animals, in the administrative proceedings concerning the temporary removal of an animal. The author notes that the legal status of a social organization has aroused great interest in the literature and in the decisions of the administrative courts. The institution of temporary confinement of animals, regulated by Article 7 of the Polish Animal Welfare Act, is important for the effective protection of animals from inhumane treatment, taking into account their specific needs. The author analyses the status of a social organization as a party or entity in the proceedings under Article 7(3) of the Polish Animal Welfare Act. In the conclusion, the author shares the opinion that granting the status of a party to the social organization, whose representative took away an animal during an intervention, allows to strengthen the protection of its rights in administrative and administrative court proceedings.

