

**Agnieszka Rotkiewicz-Szarnowska**

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0002-6715-283X

## **Postępowanie administracyjne w sprawie czasowego odebrania zwierzęcia**

Ustawodawca szczególną uwagę zwraca na ochronę świata zwierzęcego. Podstawowe zasady tej ochrony zostały zamieszczone w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>1</sup>, natomiast w przepisach szczególnych zawarto rozwiązania prawne dotyczące różnorodnych aspektów ochrony świata zwierzęcego<sup>2</sup>. Między innymi, w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt<sup>3</sup> zawarto szereg rozwiązań prawnych mających na celu ochronę zwierząt przed niehumanitarnym traktowaniem, w tym możliwość wydania przez organ decyzji administracyjnej o czasowym odebraniu zwierzęcia.

Zasadniczo postępowanie dotyczące czasowego odebrania zwierzęcia toczy się według zasad określonych w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>4</sup> (dalej: k.p.a.), z uwzględnieniem jednak pewnych szczególnych rozwiązań procesowych wynikających z art. 7 ustawy o ochronie zwierząt. Dlatego też, celem artykułu jest analiza przepisów procesowych zawartych w ustawie o ochronie zwierząt oraz dokonanie oceny wpływu tych rozwiązań procesowych nie tylko na sytuację prawną strony postępowania, lecz także na efektywność postępowania w sprawie czasowego odebrania zwierzęcia. Należy bowiem podkreślić, że celem, którego osiągnięciu mają służyć instytucje związane z ochroną zwierząt, jest doprowadzenie do zaprzestania znęcania się nad zwierzętami, co w konsekwencji ma zagwarantować właściwą ich ochronę.

Warto przy tym podkreślić, że wydana w postępowaniu administracyjnym decyzja o czasowym odebraniu zwierzęcia nie przesądza w sposób ostateczny o sytuacji prawnej odebranego zwierzęcia. Celem postępowania admi-

<sup>1</sup> Tj. Dz.U. z 2018 r., poz. 799 ze zm.

<sup>2</sup> Zob. szerzej A. Rotkiewicz, *Dekodyfikacja postępowania administracyjnego w sprawach ochrony zwierząt*, [w:] P. Krzykowski (red.), *Dekodyfikacja postępowania administracyjnego a ochrona praw jednostki*, Olsztyn 2013, s. 303–304.

<sup>3</sup> Tj. Dz.U. z 2019 r., poz. 122, zwana dalej: „ustawą” lub „u.o.z.”

<sup>4</sup> Tj. Dz.U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm.

nistracyjnego jest bowiem odizolowanie zwierzęcia od szkodliwych dla niego warunków, do czasu zakończenia postępowania karnego. Zgodnie z ustawą, trwale odebranie zwierzęcia – przypadek zwierzęcia – następuje w przypadku określonym w art. 35 ust. 3 ustawy, a więc w razie skazania przez właściwy sąd za przestępstwo określone w art. 35 ust. 1, 1a i ust. 2 ustawy. Odebrane zwierzę podlega natomiast zwrotowi, jeżeli sąd nie orzeknie o przypadku zwierzęcia, a także jeżeli postępowanie karne w tej sprawie zostanie umorzone<sup>5</sup>.

Zaakcentować należy, że ustawa o ochronie zwierząt reguluje postępowanie ze zwierzętami kręgowymi, w tym zwierzętami kręgowymi wykorzystywanymi w celach naukowych lub edukacyjnych w zakresie nieuregulowanym w ustawie z dnia 15 stycznia 2015 r. o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1207 ze zm.)<sup>6</sup>. Podstawowe natomiast założenie ustawodawcy, iż każde zwierzę – jako istota żywa i czująca – znajdować się powinno pod należą ochroną prawa, zostało odzwierciedlone w art. 1 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt. Zgodnie z jego treścią: „Zwierzę, jako istota żyjąca, zdolna do odczuwania cierpienia, nie jest rzeczą. Człowiek jest mu winien poszanowanie, ochronę i opiekę”<sup>7</sup>. Ochrona ta, polega przede wszystkim na zagwarantowaniu humanitarnego traktowania zwierząt, tj. takiego, które uwzględni potrzeby zwierzęcia oraz zapewni mu opiekę i ochronę<sup>8</sup>.

W celu zabezpieczenia humanitarnego traktowania zwierząt ustawodawca zabronił ich zabijania<sup>9</sup> (ustanawiając jednocześnie wyjątki od zakazu) oraz znęcania się nad nimi<sup>10</sup>. Zgodnie natomiast z legalną definicją zawartą w art. 6 ust. 2 ustawy, przez znęcanie się nad zwierzętami należy rozumieć zadawanie lub świadome dopuszczanie do zadawania bólu lub cierpienia. Jednocześnie prawodawca określił stany faktyczne, które należy zakwalifikować jako znęcanie się nad zwierzętami, w tym:

– umyślne zranienie lub okaleczenie zwierzęcia, niestanowiące dozwolonego prawem zabiegu lub procedury w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 15 stycznia 2015 r. o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych, w tym znakowanie zwierząt stałocięplnych przez wypalanie lub wymrażanie, a także wszelkie zabiegi mające na celu zmianę wyglądu zwierzęcia i wykonywane w celu innym niż ratowanie jego

<sup>5</sup> Art. 7 ust. 6 u.o.z.

<sup>6</sup> Art. 2 ust. 1 u.o.z.

<sup>7</sup> Zgodnie natomiast z art. 1 ust. 2 u.o.z., w zakresie nieuregulowanym w ustawie, do zwierząt stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące rzeczy. Zob. szerzej na temat problematyki własności zwierząt w związku z ich dereifikacją: M. Goettel, *Sytuacja zwierzęcia w prawie cywilnym*, Warszawa 2013, s. 56 i nast.; W. Jedlecka, *Z problematyki własności zwierząt*, [w:] U. Kalina-Prasznik (red.), *Własność w prawie i gospodarce*, Wrocław 2017, s. 145–159.

<sup>8</sup> Art. 4 ust. 2 u.o.z., zob. także: A. Rotkiewicz, op. cit., s. 304.

<sup>9</sup> Art. 6 ust. 1 u.o.z.

<sup>10</sup> Art. 6 ust. 1a u.o.z.

zdrowia lub życia, a w szczególności przycinanie psom uszu i ogonów (kopiowanie);

- używanie do pracy albo w celach sportowych lub rozrywkowych zwierząt chorych, a także zbyt młodych lub starych oraz zmuszanie ich do czynności, których wykonywanie może spowodować ból;

- bicie zwierząt przedmiotami twardymi i ostrymi lub zaopatrzonymi w urządzenia obliczone na sprawianie specjalnego bólu, bicie po głowie, dolnej części brzucha, dolnych częściach kończyn;

- przeciążanie zwierząt pociągowych i jucznych ładunkami w oczywisty sposób nieodpowiadającymi ich sile i kondycji lub stanowi dróg lub zmuszanie takich zwierząt do zbyt szybkiego biegu;

- transport zwierząt, w tym zwierząt hodowlanych, rzeźnych i przewożonych na targowiska, przenoszenie lub przepędzanie zwierząt w sposób powodujący ich zbędne cierpienie i stres;

- używanie uprzęży, pęt, stelaży, więzów lub innych urządzeń zmuszających zwierzę do przebywania w nienaturalnej pozycji, powodujących zbędny ból, uszkodzenia ciała albo śmierć;

- transport żywych ryb lub ich przetrzymywanie w celu sprzedaży bez dostatecznej ilości wody umożliwiającej oddychanie.

Zawarty w art. 6 ust. 2 ustawy katalog zachowań będących znęcaniem się nad zwierzętami nie ma charakteru zamkniętego, na co wskazuje użyte sformułowanie „w szczególności”. W wyroku z dnia 13 grudnia 2016 r.<sup>11</sup> Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że katalog z art. 6 ust. 2 ustawy z 1997 r. o ochronie zwierząt zawiera przede wszystkim typowe, ale nie wszystkie, wypadki znęcania się nad zwierzętami. Za znęcanie się nad zwierzętami może być więc uznane „każde zadawanie lub dopuszczenie do zadawania bólu lub cierpienia, nawet gdy zachowanie to nie zostało wymienione wprost w żadnym z punktów tego przepisu. Wystarczy w takich sytuacjach wykazanie, że to zachowanie było niehumanitarne, a więc nieuwzględniające potrzeb zwierzęcia lub niezapewniające mu opieki czy też ochrony”. W ww. orzeczeniu Sąd Najwyższy, odnosząc się do kwestii transportowania ryb poza środowiskiem wodnym, uznał, że: „O ile sprzedający w żadnym wypadku nie mogą odpowiadać za sposób przenoszenia przez klientów żywych ryb po opuszczeniu przez nich sklepu oraz nie mogą wpływać na czas ich przenoszenia, za co mogą z pewnością odpowiadać poszczególni klienci w ramach ewentualnie stawianych im zarzutów, o tyle każdy sprzedawca winien mieć wpływ na sposób pakowania żywych ryb w przypadku ich sprzedaży. Znęcaniem jest nie tylko zadawanie, ale również dopuszczenie do zadawania bólu lub cierpienia zwierzętom”.

Ustawodawca jako przesłankę czasowego odebrania zwierzęcia przyjął „traktowanie zwierzęcia w sposób określony w art. 6 ust. 2 ustawy”. Zgodnie

<sup>11</sup> II KK 281/16, LEX nr 2237277.

bowiem z art. 7 ust. 1 ustawy, 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:

- 1) schronisku dla zwierząt, jeżeli jest to zwierzę domowe lub laboratoryjne, lub
- 2) gospodarstwu rolnemu wskazanemu przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), jeżeli jest to zwierzę gospodarskie, lub
- 3) ogrodowi zoologicznemu lub schronisku dla zwierząt, jeżeli jest to zwierzę wykorzystywane do celów rozrywkowych, widowiskowych, filmowych, sportowych lub utrzymywane w ogrodach zoologicznych.

Przekazanie zwierzęcia powinno się odbyć za zgodą podmiotu, któremu zwierzę ma być przekazane. W przypadku braku zgody lub wystąpienia innych okoliczności uniemożliwiających przekazanie zwierzęcia jednemu ze wskazanych w ustawie podmiotów, zwierzę może zostać nieodpłatnie przekazane innej osobie prawnej lub jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej albo osobie fizycznej, która zapewni mu właściwą opiekę<sup>12</sup>.

Zgodnie z art. 7 ust. 1a ustawy, wszczęcie postępowania w przedmiocie czasowego odebrania zwierzęcia następuje z urzędu, po uzyskaniu informacji od Policji, straży gminnej, lekarza weterynarii lub upoważnionego przedstawiciela organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt. Powyższe rozwiązanie nakłada zatem na właściwe organy obowiązek wszczęcia, po otrzymaniu odpowiednich informacji, postępowania mającego na celu ochronę zwierząt przed niehumanitarnym traktowaniem. Ustawa zobowiązuje ponadto organy do podejmowania działań na rzecz ochrony zwierząt i współdziałania w tym zakresie z samorządem lekarsko-weterynaryjnym oraz z instytucjami i organizacjami społecznymi, których statutowym celem działania jest ochrona środowiska<sup>13</sup>.

Na podstawie art. 7 u.o.z. można wyodrębnić dwa różne (odrębne) tryby postępowania właściwego organu, prowadzące do wydania decyzji o czasowym odebraniu zwierząt. Pierwszy z nich został określony w art. 7 ust. 1, 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 zatem od ustalenia przez organ, że miało miejsce znęcanie się nad zwierzęciem w rozumieniu art. 6 ust. 2 ustawy.

Analiza art. 7 ust. 1 prowadzi do wniosku, że ustawodawca nie ustalił obowiązku odebrania zwierzęcia w każdym przypadku zaistnienia okoliczno-

<sup>12</sup> Art. 7 ust. 1b i c u.o.z.

<sup>13</sup> Art. 3 u.o.z.

ści z art. 6 ust. 2 ustawy, lecz jedynie przewidział taką możliwość, pozostawiając kwestę podjęcia takiego rozstrzygnięcia uznaniu organu prowadzącemu postępowanie. Stwierdzić w związku z tym należy, że nie każde naruszenie zakazu traktowania zwierzęcia w sposób określony w art. 6 ust. 2 ustawy będzie podstawą do wydania decyzji o czasowym odebraniu zwierzęcia. Organowi prowadzącemu postępowanie pozostawiono zatem ocenę, czy w danej sprawie naruszenie zakazu znęcania się jest tak znaczące, że należy zastosować sankcję administracyjną, polegającą na czasowym odebraniu zwierzęcia<sup>14</sup>. Decyzja w sprawie czasowego odebrania zwierzęcia ma w związku z tym charakter fakultatywny.

Wydana przez organ decyzja w sprawie czasowego odebrania zwierzęcia podlega, stosownie do art. 7 ust. 2 ustawy, natychmiastowemu wykonaniu, co jest równoznaczne z odebraniem zwierzęcia właścicielowi lub opiekunowi czy z pozbawieniem go władztwa nad zwierzęciem<sup>15</sup>. Jest to szczególne rozwiązanie w stosunku do ustanowionej w art. 130 k.p.a. ogólnej zasady, która stanowi, iż przed upływem terminu do wniesienia odwołania decyzja organu I instancji nie ulega wykonaniu (§ 1 art. 130), zaś wniesienie odwołania w terminie, wstrzymuje wykonanie decyzji (§ 2 art. 130), do czasu zakończenia postępowania odwoławczego<sup>16</sup>. Organ, który wydał decyzję w pierwszej instancji, nie może zatem żądać od strony postępowania wykonania decyzji, jak również przystąpienia do przymusowego jej wykonania, w czasie biegu terminu do wniesienia odwołania<sup>17</sup>. Kodeks postępowania administracyjnego przewiduje jednak sytuacje, w których generalna zasada ustanawiająca zakaz wykonywania decyzji organu pierwszej instancji podlega ograniczeniu. Między innymi przewiduje wykonanie decyzji nieostatecznej, w sytuacji, gdy decyzja taka podlega natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy, a więc gdy przepis szczególny tak stanowi (art. 130 § 3 pkt 2 k.p.a.). W niniejszym przypadku takim przepisem jest właśnie art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt.

Z kolei w drugim trybie postępowania, prowadzącym do wydania decyzji o czasowym odebraniu zwierzęcia, określonym w art. 7 ust. 3 u.o.z., ustawodawca wprowadził odwróconą kolejność stosowania sankcji odebrania zwie-

<sup>14</sup> 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, zob. M. Górski, *Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2008, s. 74.

<sup>15</sup> Zob. szerzej: M. Goettel, „Czasowe odebranie” oraz „przepadek” jako szczególne środki prawnej ochrony zwierząt, „*Studia Prawnoustrojowe*” 2011, nr 13, s. 146.

<sup>16</sup> Wykonalność decyzji organu I instancji ma istotne znaczenie dla ochrony interesu prawnego strony postępowania w postępowaniu odwoławczym, gdyż może wywołać stan prawny lub faktyczny, którego nie będzie można odwrócić. Zob. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 697.

<sup>17</sup> Zob. szerzej: W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 203.

rzędzia, tj. ustanowił tryb czasowego odebrania zwierzęcia przed wydaniem decyzji administracyjnej<sup>18</sup>. W myśl bowiem art. 7 ust. 3 ustawy, w przypadkach niecierpiących zwłoki, gdy dalsze pozostawanie 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.

Analiza postanowień art. 7 ust. 3 ustawy prowadzi do wniosku, że wydanie decyzji o czasowym odebraniu zwierzęcia wymaga wystąpienia kumulatywnie dwóch przesłanek. Po pierwsze – pozostawanie zwierzęcia u aktualnego właściciela lub opiekuna zagraża jego życiu lub zdrowiu. To zagrożenie może być oczywiście spowodowane znęcaniem się nad zwierzęciem, ale też innym zachowaniem, np. brakiem opieki weterynaryjnej nad chorym czy rannym zwierzęciem. Źródłem zagrożenia będzie zachowanie (działanie, zaniechanie) właściciela (opiekuna). Po drugie – zaistniał stan niecierpiący zwłoki, który wymusza natychmiastowe odebranie zwierzęcia<sup>19</sup>.

Specyfika postępowania określonego w art. 7 ust. 3 ustawy polega na tym, że decyzja o czasowym odebraniu zwierzęcia, odmiennie niż w trybie art. 7 ust. 1 ustawy, zapada wówczas, gdy zwierzę zostało już faktycznie odebrane. Organ wydaje w tym nadzwyczajnym trybie decyzję, pomimo iż w chwili jej wydawania zwierzę nie przebywa już u swojego właściciela lub opiekuna.

Niewątpliwie intencją ustawodawcy było stworzenie w art. 7 ust. 3, narzędzia umożliwiającego pilne działanie w momencie stwierdzenia, iż dalsze przebywanie zwierzęcia u właściciela zagraża jego życiu lub zdrowiu. Jak podkreśla się w orzecznictwie sądowym, to nie podmioty upoważnione do odebrania zwierzęcia, a organ wydając decyzję w trybie art. 7 ust. 3 ustawy orzeka o czasowym odebraniu zwierzęcia, jeżeli spełnione są przesłanki określone w tym przepisie. Tym samym postępowanie organu nie może się ograniczać wyłącznie do akceptacji czynności faktycznych podmiotu, który jest upoważniony do fizycznego, wcześniejszego odebrania zwierzęcia. Postępowanie organu nakierowane jest w tym przypadku na wnikliwe, następcze zbadanie dokonanego już odebrania zwierzęcia<sup>20</sup>. Nie można bowiem z góry założyć, że każdy z tych podmiotów posiada wystarczającą wiedzę, pozwalającą

<sup>18</sup> Zob. także: W. Radecki, *Ustawy: o ochronie zwierząt i doświadczeniach na zwierzętach z komentarzem*, Warszawa 2007, s. 65–67.

<sup>19</sup> Zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 20 kwietnia 2018 r., II SA/GI 1163/17, – dostępny na stronie internetowej Centralnej Bazy Orzeczeń Sądowych <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, w skrócie: CBOSA.

<sup>20</sup> Por. wyrok NSA z dnia 11 czerwca 2013 r., II OSK 2417/12 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 marca 2014 r., IV SA/Wa 2877/13 i WSA w Opolu z dnia 24 października 2013 r., II SA/Op 348/13, CBOSA.



jąca nie tylko na ocenę stanu zwierzęcia, lecz także na wskazanie możliwych przyczyn, z jakich stan ten wynika<sup>21</sup>.

Jakkolwiek nadrzędnym celem wydania decyzji o czasowym odebraniu zwierzęcia jest troska o jego dobro i zapewnienie mu należytej ochrony, to jednak postępowanie w sprawie czasowego odebrania zwierzęcia powinno być przeprowadzone zgodnie z regułami, określonymi w kodeksie postępowania administracyjnego, w tym z wyrażoną w art. 7 k.p.a. zasadą prawdy obiektywnej, nakładającą na organ obowiązek ustalenia stanu faktycznego sprawy. Wynikająca z art. 7 oraz art. 77 k.p.a. zasada oficjalności, wymaga zaś od organów administracji podejmowania w toku postępowania wszelkich kroków koniecznych do jednoznacznego wyjaśnienia i załatwienia sprawy. Zakres tych czynności obejmuje również przeprowadzanie z urzędu wszelkich dowodów, które mogą się przyczynić do wyjaśnienia sprawy, a nie są sprzeczne z prawem. Organ powinien mieć przy tym na uwadze stanowisko właściciela lub opiekuna zwierzęcia oraz podnoszone przez niego wnioski bądź zgłaszane dowody, jeżeli wskazują one na brak przesłanek uzasadniających odebranie zwierzęcia. Obowiązkiem organu jest zatem przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego, mającego na celu ustalenie, czy wystąpiły wskazane w ustawie o ochronie zwierząt przesłanki odebrania zwierzęcia.

W postępowaniu administracyjnym dotyczącym czasowego odebrania zwierzęcia niezbędne jest również ustalenie adresata decyzji o czasowym odebraniu zwierzęcia. Krag stron postępowania został wyznaczony na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy, który stanowi, że zwierzę traktowane w sposób określony w art. 6 ust. 2 może być czasowo odebrane właścicielowi lub opiekunowi zwierzęcia. Z wykładni gramatycznej przywołanego przepisu wynika zatem, że stroną postępowania jest właściciel lub opiekun zwierzęcia, które ma być czasowo odebrane. W ustawie o ochronie zwierząt brak jest jednak legalnej definicji terminu „opiekun”, co powoduje, że pojęcie powyższe należy rozumieć zgodnie ze znaczeniem potocznym, a więc jako troskę, dbałość, zajmowanie się<sup>22</sup>. Informacji o tym, kto jest właścicielem lub opiekunem zwierzęcia powinien z kolei dostarczać zgromadzony w sprawie materiał dowodowy.

Konsekwencją wydania decyzji o czasowym odebraniu zwierzęcia jest także, stosownie do art. 7 ust. 4 ustawy, wystąpienie po stronie dotychczasowego właściciela lub opiekuna ustawowego, obowiązku pokrycia kosztów transportu, utrzymania i koniecznego leczenia zwierząt<sup>23</sup>. W tym zakresie ustawa nie pozostawia organowi jakiegokolwiek swobody co do kwestii obciążenia ww. kosztami strony postępowania. Ustawodawca wręcz obliguje właściwy organ do wydania rozstrzygnięcia o kosztach w sytuacji, gdy zwierzę

<sup>21</sup> Zob. szerzej: M. Sługocka, *Praktyczny wymiar instytucji czasowego odebrania zwierzęcia właścicielowi lub opiekunowi*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2017, nr 108, s. 45 i nast.

<sup>22</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 marca 2012 r., II SA/Po 1215/11, CBOSA.

<sup>23</sup> Wyrok WSA w Opolu z dnia 26 czerwca 2014 r., II SA/Op 173/14, CBOSA.

traktowane było w sposób określony w art. 6 ust. 2 ustawy, co spowodowało jego czasowe odebranie<sup>24</sup>. Do należności z tytułu ww. kosztów stosuje się przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>25</sup>.

W orzecznictwie sądowym przyjmuje się obecnie, że decyzja o czasowym odebraniu zwierzęcia nie musi zawierać rozstrzygnięcia ustalającego koszty transportu, utrzymania i koniecznego leczenia zwierzęcia. Podkreśla się, że rozstrzygnięcie dotyczy jedynie czasowego odebrania zwierzęcia, a nie obowiązku ponoszenia kosztów związanych z wykonaniem nakazu ustalonego w tym zakresie. Ponadto określenie w decyzji o odebraniu czasowym zwierzęcia konkretnej wysokości kosztów utrzymania i koniecznego leczenia będzie z reguły niemożliwe, gdyż trudno jest przewidzieć całkowity czas niezbędny do leczenia zwierzęcia i rzeczywiste koszty z tym związane<sup>26</sup>.

Chociaż ustawa nie stanowi o konieczności wydania decyzji w zakresie uiszczenia kosztów, to w orzecznictwie sądowym za celowe i niepozostające w sprzeczności z art. 7 ust. 4 ustawy, 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 kosztów<sup>27</sup>. Jednakże – co należy podkreślić – niezbędnym warunkiem jest uprzednie wydanie decyzji o czasowym odbiorze zwierzęcia<sup>28</sup>.

Ważne jest również zwrócenie uwagi, że obciążający dotychczasowego właściciela lub opiekuna zwierzęcia obowiązek uiszczenia kosztów transportu, utrzymania i koniecznego leczenia zwierzęcia ma charakter publiczno-prawny. 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 faktyczny i prawny charakter. Nie sposób uznać za sprawiedliwe obciążania dotychczasowego właściciela lub opiekuna zwierzęcia kosztami nieznanymi faktycznego uzasadnienia i wynikającymi wyłącznie z zaakceptowania przez organ administracji stawek za utrzymanie zwierzęcia arbitralnie ustalonych przez podmiot, któremu je przekazano. Z uzasadnienia decyzji musi jasno wynikać sposób obliczenia kosztów transportu, utrzymania i koniecznego leczenia odebranych zwierząt i wyliczenie to musi poddawać się weryfikacji<sup>29</sup>.

<sup>24</sup> Wyrok WSA w Opolu z dnia 24 października 2013 r., II SA/Op 348/13, CBOSA.

<sup>25</sup> Art. 7 ust. 5 u.o.z.

<sup>26</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 23 maja 2018 r., II SA/Gd 153/18, CBOSA.

<sup>27</sup> Wyrok WSA w Opolu z dnia 1 grudnia 2015 r., II SA/Op 461/15; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 6 listopada 2013 r., II SA/Sz 965/13, CBOSA.

<sup>28</sup> Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 21 listopada 2013 r., II SA/Ol 815/13; wyrok WSA w Opolu z dnia 24 października 2013 r. II SA/Op 348/13; wyrok NSA z dnia 11 lutego 2009 r., II OSK 148/08, CBOSA.

<sup>29</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 lutego 2018 r. II SA/Kr 1566/17; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 7 marca 2019 r., II SA/Sz 1321/18, CBOSA.



Istotne z punktu widzenia szczególnych rozwiązań proceduralnych jest wprowadzenie w art. 7 ust. 2a ustawy odrębnych w stosunku do k.p.a. terminów do wniesienia, jak i rozpatrzenia odwołania od decyzji w sprawie czasowego odebrania zwierzęcia. Ustawodawca przyznał prawo do wniesienia odwołania od decyzji do samorządowego kolegium odwoławczego w terminie 3 dni od daty doręczenia decyzji. Z kolei kolegium rozpoznaje odwołanie w terminie 7 dni.

Z treści art. 129 § 2 k.p.a. wynika natomiast, że odwołanie wnosi się w terminie czternastu dni od dnia doręczenia decyzji stronie, a gdy decyzja została ogłoszona ustnie – od dnia jej ogłoszenia stronie. Ustanowienie zatem 3-dniowego terminu do wniesienia odwołania stanowi znaczne odstępstwo od przyjętego w k.p.a. terminu do wniesienia odwołania<sup>30</sup>. Jak wynika natomiast z art. 134 k.p.a., prawodawca zaliczył złożenie odwołania w terminie do warunków skuteczności tej czynności procesowej, a w związku z tym każde, nawet nieznaczne przekroczenie tego terminu stanowi jego uchybienie. Ustawienie 7-dniowego terminu na rozpatrzenie odwołania przez samorządowe kolegium odwoławcze stanowi również wyjątek od przyjętej w art. 35 § 3 k.p.a. zasady, zgodnie z którą, załatwienie sprawy w postępowaniu odwoławczym powinno nastąpić w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania<sup>31</sup>.

Przeprowadzona analiza szczególnych rozwiązań proceduralnych, zawartych w ustawie o ochronie zwierząt doprowadziła do sformułowania podstawowego wniosku, iż zostały one wprowadzone ze względu na specyfikę przedmiotu postępowania<sup>32</sup>. Ustanowienie tych przepisów stanowi wyraz realizacji założeń ustawodawcy w zakresie ochrony zwierząt przed niehumanitarnym traktowaniem, określonym w szczególności w art. 6 ust. 2 ustawy. Tymczasowe odebranie zwierzęcia – jakkolwiek niekorzystne dla strony postępowania – ma przede wszystkim na celu ograniczenie cierpień zwierzęcia i zapobieżenie pogorszeniu się jego stanu do czasu wydania przez sąd karny wyroku. Dopiero orzeczenie sądu o przypadku zwierzęcia będzie skutkowało trwałym odebraniem zwierzęcia.

Należy również podkreślić, że zawarte w art. 7 ustawy o ochronie zwierząt odrębne rozwiązania procesowe mają przede wszystkim na celu usprawnienie i przyspieszenie procedury odebrania zwierzęcia. Dlatego też ustawodawca przyjął, że nieostateczna decyzja o czasowym odebraniu zwierzęcia podlega natychmiastowemu wykonaniu. Określenie kręgu osób mogących być stroną postępowania ma również na celu jego usprawnienie. Zapobiega bowiem wydaniu decyzji w stosunku do osoby, w której władztwie zwierzę

<sup>30</sup> Stosownie do art. 129 § 3 k.p.a., przepisy szczególne mogą przewidywać inne terminy do wniesienia odwołania.

<sup>31</sup> Zgodnie z art. 35 § 4 k.p.a., przepisy szczególne mogą określać inne terminy załatwienia spraw niż określone w art. 35 § 3 i 3a.

<sup>32</sup> Zob. szerzej A. Rotkiewicz, op. cit., s. 309–310.

znajdowało się przypadkowo czy chwilowo, a która nie sprawuje nad nim opieki lub nie jest jego właścicielem. Szybkiemu załatwieniu sprawy sprzyja także skrócenie terminu do wniesienia odwołania od decyzji orzekającej o tymczasowym odebraniu zwierzęcia, jak również terminu do jego rozpatrzenia przez organ odwoławczy.

Przyspieszenie i usprawnienie procedury odebrania zwierzęcia może jednak negatywnie wpływać na realizację zasad ogólnych postępowania administracyjnego przez organ drugiej instancji. W szczególności, skrócenie terminu załatwienia sprawy w postępowaniu odwoławczym stanowi podstawę do sformułowania istotnego zastrzeżenia w zakresie realizacji zasady prawdy obiektywnej, gdyż może znacznie utrudnić przeprowadzenie wnikliwej i wszechstronnej oceny wszystkich dowodów dotyczących faktu znęcania się nad zwierzętami. Realizacja zasady szybkości postępowania może zatem doprowadzić do sytuacji, w której obowiązek ponownego zbadania sprawy przez organ drugiej instancji sprowadzi się jedynie do oceny prawidłowości decyzji w świetle zarzutów strony, zawartych w odwołaniu od decyzji. Rolą zaś organu odwoławczego jest ponowne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej w jej całokształcie, a nie tylko kontrola decyzji organu pierwszej instancji.

Ustanowienie krótszego terminu do wniesienia odwołania oraz jego rozpatrzenia przez organ odwoławczy może także ograniczyć realizację zasady czynnego udziału strony postępowania, w tym możliwość przedstawienia wszystkich wniosków czy dowodów wskazujących na brak przesłanek znęcania się przez właściciela lub opiekuna nad zwierzęciem. Ustanowienie krótszych terminów umożliwi zatem szybsze rozpatrzenie sprawy przez organ drugiej instancji, ale wymaga również od strony większej aktywności procesowej w toku postępowania odwoławczego.

Realizacja przez organ odwoławczy zasad ogólnych postępowania administracyjnego wpływa na efektywność postępowania w sprawie czasowego odebrania zwierzęcia. Wydana przez organ drugiej instancji decyzja może bowiem zostać zaskarżona do sądu administracyjnego, który badając legalność aktu, może dojść do wniosku, że zebrany w sprawie materiał dowodowy był niewystarczający do wydania takiego rozstrzygnięcia, co w konsekwencji spowoduje uchylene zaskarżonej decyzji. Dlatego też, organ drugiej instancji powinien wnikliwie rozważyć odwołanie, powtórnie zbadać sprawę i dokonać oceny prawidłowości decyzji, przy uwzględnieniu materiału dowodowego uprzednio zebranego w postępowaniu pierwszoinstancyjnym, ewentualnie uzupełnionym w postępowaniu odwoławczym. Ustanowienie krótszego terminu do wniesienia odwołania oraz jego rozpatrzenia nie powinno zatem wpływać na ciężące na organie obowiązki dotyczące ustalenia stanu faktycznego sprawy, gdyż w konsekwencji może to doprowadzić do przewlekania załatwienia sprawy, poprzez konieczność ponownego jej rozpoznania w postępowaniu odwoławczym.

## Wykaz literatury

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962.
- Goettel M., „Czasowe odebranie” oraz „przepadek” jako szczególne środki prawnej ochrony zwierząt, „*Studia Prawnoustrojowe*” 2011, nr 13.
- Goettel M., *Sytuacja zwierzęcia w prawie cywilnym*, Warszawa 2013.
- Górski M., *Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2008.
- Jedlecka W., *Z problematyki własności zwierząt*, [w:] U. Kalina-Prasznica (red.), *Własność w prawie i gospodarce*, Wrocław 2017.
- Radecki W., *Ustawy: o ochronie zwierząt i doświadczeniach na zwierzętach z komentarzem*, Warszawa 2007.
- Rotkiewicz A., *Dekodfikacja postępowania administracyjnego w sprawach ochrony zwierząt*, [w:] P. Krzykowski (red.), *Dekodfikacja postępowania administracyjnego a ochrona praw jednostki*, Olsztyn 2013.
- Ślugocka M., *Praktyczny wymiar instytucji czasowego odebrania zwierzęcia właścicielowi lub opiekunowi*, „*Przegląd Prawa i Administracji*” 2017, nr 108.

## Summary

### **The administrative proceedings concerning the temporary taking an animal**

**Key words:** administrative proceedings, temporary taking an animal, the inhumane treatment of animals, the administrative body.

The main purpose of the article is to present the administrative proceedings concerning the temporary taking the animal from the owner or the keeper of the animal. The author notices that the institution of the temporary taking an animal raised great interest in literature and judicial decisions of the administrative courts. The legislator decided that the competent authority may take an animal from the owner or the keeper of an animal because of the inhumane treatment of this animal. Such decision is provisional because in the long term, the criminal court should take the final decision in the criminal proceedings. The author shares the opinion that this institution aims to ensure the effective protection from the inhumane treatment of animals, taking account of their specific needs. The considerations concerning the temporary taking an animal lead to the conclusion that the administrative body should obey the principles on the effective investigation and documentation of cruel and inhumane treatment of animals.