

PRZEMYSŁAW OSTOJSKI

ORCID: 0000-0001-6552-8162

Wyższa Szkoła Zarządzania i Bankowości w Poznaniu

ORGANIZACJA SPOŁECZNA JAKO STRONA POSTĘPOWANIA W SPRAWIE ODEBRANIA ZWIERZĘCIA NA PODSTAWIE ART. 7 UST. 3 USTAWY O OCHRONIE ZWIERZĄT

Abstrakt: Artykuł dotyczy weryfikacji tezy, że organizacji społecznej, której przedstawiciel dokonał odebrania zwierzęcia w trybie interwencyjnym, przysługuje status strony w następczym postępowaniu w sprawie wydania decyzji na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt. Przyznanie organizacji społecznej, która dokonała odebrania zwierzęcia na tej podstawie, statusu strony umożliwia obronę jej uzasadnionych interesów w postępowaniu administracyjnym i sądowniczym. Wynik tych postępowań przekłada się na zaistnienie albo niezaistnienie odpowiedzialności organizacji społecznej za powstałe szkody — materialne i niematerialne — w związku z odebraniem zwierzęcia. Sposób rozstrzygnięcia sprawy odebrania zwierzęcia na podstawie art. 7 ust. 3 u.o.z. przekłada się w sposób bezpośredni na kwestię rozliczenia kosztów transportu, utrzymania i koniecznego leczenia zwierzęcia.

Słowa kluczowe: postępowanie administracyjne, organizacja społeczna, strona postępowania, uczestnik na prawach strony, ochrona zwierząt, odebranie zwierzęcia

UWAGI WPROWADZAJĄCE

W orzecznictwie sądów administracyjnych zaistniała rozbieżność odnośnie do możliwości stwierdzenia interesu prawnego lub obowiązku organizacji społecznej, której statutowym celem jest ochrona zwierząt w postępowaniu w sprawie odebrania zwierzęcia, wszczynanym po odebraniu zwierzęcia w trybie interwencyjnym. Problematyka ta dotyczy stosowania przepisów art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt¹ w związku z art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm.; dalej: k.p.a.). Zgodnie z art. 7 ust. 3 u.o.z. w stanie prawnym obowiązującym od dnia 1 stycznia 2012 roku, czyli od chwili wejścia w życie ustawy

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 122 ze zm. (dalej: u.o.z.).

z dnia 16 września 2011 roku o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. Nr 230, poz. 1373), 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 przez ten organ decyzji w przedmiocie odebrania zwierzęcia. Natomiast tryb zwykły odebrania zwierzęcia opiera się na regulacji art. 7 ust. 1–2a u.o.z. W tym ostatnim wypadku odebranie zwierzęcia następuje po wejściu do obrotu prawnego decyzji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w przedmiocie odebrania zwierzęcia i stanowi jej realizację, przy czym decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu z mocy prawa. W sytuacji, o której stanowi art. 7 ust. 3 u.o.z., odebranie zwierzęcia następuje w drodze czynności faktycznych jeszcze przed wydaniem decyzji, następnie sankcjonującej zaistniały stan faktyczny². W tym ostatnim przypadku do wszczęcia postępowania jurysdykcyjnego dochodzi na wniosek, wskutek zawiadomienia organu o odbiorze zwierzęcia przez podmiot, który dokonał tej czynności. W wypadku, o którym stanowi art. 7 ust. 3 u.o.z., decyzja o czasowym odebraniu zwierzęcia ma charakter deklaratoryjny³. Status strony w postępowaniu w przedmiocie czasowego odebrania zwierzęcia przysługuje jego właścicielowi lub opiekunowi. W każdym wypadku właściwy organ administracyjny rozstrzyga w trybie zarówno zwykłym, jak i interwencyjnym o ich uprawnieniach w odniesieniu do odbieranego zwierzęcia.

W orzecznictwie sądowym zaistniała natomiast rozbieżność co do statusu organizacji społecznej w postępowaniu z art. 7 ust. 3 *in fine* u.o.z. W moim przekonaniu wspomnianej organizacji społecznej przysługuje przymiot strony postępowania, o którym stanowi art. 7 ust. 3 *in fine* u.o.z. Celem podjętych rozważań będzie weryfikacja tej tezy oraz próba wykazania, że interes prawny organizacji społecznej ma swoje źródło głównie w odpowiedzialności cywilnoprawnej, którą może ponosić organizacja społeczna w związku z określonym sposobem rozstrzygnięcia sprawy przez właściwy organ administracji publicznej.

² Zob. M. Górski, *Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska: odpowiedzialność za szkody w środowisku i inne instrumenty odpowiedzialności administracyjnoprawnej*, Warszawa 2008, s. 75. Ponadto zob. W. Radecki, *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 85; J. Stelmasiak, *Administracyjnoprawne aspekty ochrony zwierząt*, [w:] *Prawna ochrona zwierząt*, red. M. Mozgawa, Lublin 2002, s. 156; W. Jedlecka, *Podstawowe formy prawne działania administracji publicznej na rzecz ochrony zwierząt*, PPA 108, 2017, s. 62; M. Goettel, *Sytuacja zwierzęcia w prawie cywilnym*, Warszawa 2013, s. 258.

³ Zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 września 2017 roku, sygn. akt II SA/Kr 288/17 — wszystkie orzeczenia sądów administracyjnych publikowane pod adresem <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> (dostęp: 18.11.2019).

I. ROZBIEŻNOŚCI W ORZECZNICTWIE SĄDOWOADMINISTRACYJNYM

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym istnieje rozbieżność odnośnie do tego, czy organizacji społecznej, której upoważniony przedstawiciel w drodze czynności faktycznej dokonał odebrania zwierzęcia, a następnie wystąpił do organu z zawiadomieniem o dokonaniu tej czynności, przysługuje status strony w postępowaniu zmierzającym do wydania decyzji w przedmiocie odebrania zwierzęcia, czy też podmiot ten może wnosić wyłącznie o dopuszczenie do udziału w postępowaniu w charakterze podmiotu na prawach strony. W tym względzie w orzecznictwie sądów administracyjnych utrwaliły się dwa stanowiska.

Pierwsze sprowadza się do nieprzyznania przymiotu strony organizacji społecznej, której celem statutowym jest ochrona zwierząt, a której upoważniony przedstawiciel czasowo odebrał zwierzę. W poszczególnych wyrokach wojewódzkich sądów administracyjnych oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego stwierdzono wprost brak interesu prawnego wskazanej organizacji społecznej w okolicznościach, o których mowa w art. 7 ust. 3 u.o.z. W wyroku z dnia 3 stycznia 2018 roku w sprawie o sygn. akt II SA/Wr 711/17, dotyczącej stwierdzenia niedopuszczalności odwołania organizacji społecznej, której statutowym celem była ochrona zwierząt, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu przyjął, że wymienione w art. 7 ust. 3 u.o.z. podmioty nie mają uprawnień strony w prowadzonym przez wójta postępowaniu, które co do zasady prowadzone jest z urzędu. W ocenie sądu okoliczność wystąpienia przez skarżące stowarzyszenie do wójta z zawiadomieniem o odebraniu zwierząt w wymienionym trybie nie jest równoznaczna z legitymowaniem się interesem prawnym w rozumieniu art. 28 k.p.a. Tożsame stanowisko wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 lipca 2018 roku w sprawie o sygn. akt II OSK 1002/18, wskazując, że okoliczność wystąpienia przez organizację społeczną z zawiadomieniem o odebraniu zwierzęcia 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 pozwalałoby uznać tę organizację społeczną za stronę postępowania administracyjnego. Stroną postępowania w przedmiocie czasowego odebrania zwierzęcia jest przede wszystkim ich właściciel. O prawie organizacji społecznej do udziału w tym postępowaniu można mówić wówczas, gdyby zwróciła się ona o dopuszczenie do udziału w postępowaniu w charakterze podmiotu na prawach strony w trybie art. 31 § 1 pkt 2 k.p.a.

Drugi pogląd dotyczący analizowanej materii jest przeciwny przedstawionemu stanowisku. Według niego organizacja społeczna, której statutowym celem jest ochrona zwierząt, uzyskuje status strony w postępowaniu o wydanie następczej decyzji w trybie art. 7 ust. 3 u.o.z. *in fine* już z samego faktu zawiadomienia organu wykonawczego gminy o odbiorze zwierząt i ponoszeniu kosztów ich utrzymania i leczenia. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 15 marca 2018 roku, sygn. akt II SA/Ke 39/18, uchylającym decyzję organu drugiej instancji,

umarzającą postępowanie odwoławcze zainicjowane odwołaniem organizacji społecznej wskazał, że w rozpoznawanym przypadku organizacja społeczna, której statutowym celem jest ochrona zwierząt, występuje również we własnej sprawie, nie tylko w sprawie dotyczącej innej osoby. Zdaniem sądu na gruncie ustawy o ochronie zwierząt organizacja społeczna może realizować własne uprawnienia materialnoprawne, występując w postępowaniach prowadzonych na podstawie przepisów tej ustawy jako strona legitymująca się własnym interesem prawnym. W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach przepisem prawa materialnego, który przyznaje jednostce (w którym to pojęciu mieści się też organizacja społeczna, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt) konkretne korzyści, które może realizować w postępowaniu administracyjnym przez możliwość domagania się wydania decyzji administracyjnej, jest art. 7 ust. 3 u.o.z. Przepis ten przewiduje bowiem konkretne uprawnienia przysługujące organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, oraz określa obowiązki nakładane na taką organizację.

Zbieżny pogląd wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 października 2018 roku, sygn. akt II OSK 2684/16, w którym przyjął, że skoro organizacja społeczna zainicjowała postępowanie administracyjne, ponieważ odebrała zwierzęta, poniosła koszty ich transportu, utrzymania i leczenia, to nie musiała wnioskować o dopuszczenie do postępowania o wydanie decyzji w sprawie czasowego odebrania zwierząt jako strona, ponieważ z mocy prawa była stroną tego postępowania. Sąd kasacyjny zwrócił uwagę, że organ pierwszej instancji prawidłowo uznał organizację społeczną za stronę, gdyż doręczył jej skutecznie decyzję i pouczył o prawie wniesienia odwołania. Według Naczelnego Sądu Administracyjnego trudno sobie wyobrazić, by organizacja społeczna nie mogła bronić swego własnego interesu prawnego w postępowaniu, które sama zainicjowała.

O aktualności problemu zaistniałego w orzecznictwie sądowoadministracyjnym na kanwie przedstawionej tematyki świadczy fakt, że wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 10 stycznia 2018 roku, sygn. akt II SA/Wr 637/17, na który powołały się inne składy orzekające WSA⁴, w którym odmówiono organizacji społecznej uznania za stronę postępowania, o którym mowa w art. 7 ust. 3 u.o.z., został uchylony przez Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 3 lipca 2019 roku, sygn. akt II OSK 1162/18.

⁴ Zob. wyroki WSA we Wrocławiu z dnia 3 stycznia 2018 roku, sygn. akt II SA/Wr 711/17; oraz 10 stycznia 2018 roku, sygn. akt II SA/Wr 637/17; a także m.in. w wyroki NSA z dnia 11 stycznia 2018 roku, sygn. akt II OSK 770/16; WSA w Lublinie z dnia 20 czerwca 2018 roku, sygn. akt II SA/Lu 218/18; WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 21 maja 2015 roku, sygn. akt II SA/Go 231/15; WSA w Krakowie z dnia 22 grudnia 2014 roku, sygn. akt II SA/Kr 1495/14; WSA w Szczecinie z dnia 6 listopada 2013 roku, sygn. akt II SA/Sz 965/13.

II. PRZYMIOT STRONY POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Rozstrzygnięcie zaistniałego w niniejszej sprawie problemu prawnego uzależnione jest od odpowiedzi na pytanie, czy z analizowanego przepisu art. 7 ust. 3 u.o.z. wynika dla organizacji społecznej, której statutowym celem jest ochrona zwierząt, a której uprawniony przedstawiciel odebrał zwierzę, zawiadamiając o tym wójta (burmistrza, prezydenta miasta), interes prawny lub obowiązek w rozumieniu art. 28 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem „stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek”. Aktualnie poza sporem pozostaje to, że na gruncie administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego pojęcie „strony” sformułowane w art. 28 k.p.a. ma umocowanie materialnoprawne. Kwestię tę przesądziła nowelizacja k.p.a. wdrożona ustawą z dnia 3 grudnia 2010 roku o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁵, mocą której włączono do k.p.a. przepis art. 61a, umożliwiający organowi prowadzącemu postępowanie — już na etapie czynności wstępnych — odmowę jednostce statusu strony, na tej podstawie, że jego zdaniem żądanie jednostki nie ma podstaw prawnych. Również w orzecznictwie sądownoadministracyjnym utrwalili się poglądy co do przyjmowania materialnej (obiektywnej) koncepcji strony. Już w wyroku z dnia 19 stycznia 1995 roku w sprawie o sygn. akt I SA 1326/93⁶ stwierdzono, że pojęcie strony, którym posługuje się art. 28 k.p.a., powinno być wyprowadzone z przepisów prawa materialnego, czyli z normy prawnej, tworzącej podstawę ustalenia uprawnienia lub obowiązku. Nie pozostawia wątpliwości również to, że interes prawny lub obowiązek w rozumieniu art. 28 k.p.a. może wynikać nie tylko z normy administracyjnego prawa materialnego, lecz także z przepisów prawa cywilnego⁷. Należy podkreślić, że w art. 28 k.p.a. interes prawny lub obowiązek jest przypisany wprost podmiotowi, gdyż jest określony jako jego własny⁸.

Należy zwrócić uwagę, że w określonych okolicznościach interes prawny w postępowaniu administracyjnym przysługuje podmiotowi, któremu na mocy przepisów prawa przysługują uprawnienia w różnych sferach, w sferze zarówno *imperium*, jak i *dominium*. Przykładem takiej sytuacji jest interes prawny Agencji Nieruchomości Rolnych w postępowaniu w sprawie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, ze względu na fakt wy-

⁵ Dz.U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18 ze zm.

⁶ „Glosa” 1996, nr 1, s. 5 n.

⁷ Zob. uchwałę NSA z dnia 11 października 1999 roku, sygn. akt OPS 11/99, ONSA 2000, nr 1, poz. 6; oraz uchwałę NSA z dnia 28 maja 2001 roku, sygn. akt OPS 1/01, ONSA 2001, nr 4, poz. 146.

⁸ Zob. B. Adamiak, J. Borkowski, A. Krawczyk, *Aspekty podmiotowe regulacji prawa procesowego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 9. *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2017, s. 141–142.

konywania przez ten organ swych uprawnień w sferze *dominium*⁹. Nie dotyczy to sytuacji, w której doszło do powierzenia organowi administracyjnemu właściwości do orzekania w sprawie indywidualnej w formie decyzji administracyjnej; powierzenie to niezależnie od tego, czy nastąpiło na mocy ustawy, czy też w drodze porozumienia, wyłącza możliwość dochodzenia przezeń swego interesu prawnego w trybie postępowania administracyjnego. Niedopuszczalne jest bowiem łączenie przez ten sam podmiot w postępowaniu administracyjnym roli administrowanego i administrującego¹⁰.

Wobec tego w celu ustalenia, czy wspomniana organizacja społeczna ma interes prawny lub obowiązek w postępowaniu zmierzającym do wydania decyzji w przedmiocie odebrania zwierzęcia na podstawie art. 7 ust. 3 *in fine* u.o.z., konieczne jest stwierdzenie, czy po pierwsze, organizacja społeczna, o której mowa w przywołanym przepisie, występuje w postępowaniu administracyjnym w charakterze podmiotu administrowanego czy administrującego, po drugie, czy postępowanie, o którym mowa w tym przepisie, dotyczy jej interesu prawnego lub obowiązku wynikającego z normy prawnomaterialnej.

III. ETAPY PROCEDURY NA PODSTAWIE ART. 7 UST. 3 U.O.Z.

Hipoteza normy z art. 7 ust. 3 u.o.z. określa okoliczności, w których aktualizuje się obowiązek organizacji społecznej do określonego działania. Jak już wskazano, przepis ten *in principio* stanowi o „[...] przypadkach niecierpiących zwłoki, gdy dalsze pozostawanie zwierzęcia u dotychczasowego właściciela lub opiekuna zagraża jego życiu lub zdrowiu”. Jeżeli zaistnieją takie okoliczności faktyczne, wówczas

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.

Brzmienie tego przepisu pozwala wyodrębnić dwa etapy swoistej, szeroko pojętej procedury odbioru zwierzęcia właścicielowi lub opiekunowi przez wskazane w art. 7 ust. 3 u.o.z. podmioty, w tym — w analizowanym przypadku — przez upoważnionego przedstawiciela organizacji społecznej.

W pierwszym etapie podmiot ten odbiera zwierzę, jeżeli stwierdzi zaistnienie szczególnych okoliczności, niecierpiących zwłoki (art. 7 ust. 3 u.o.z. *in principio*). Upoważniony przedstawiciel organizacji społecznej, dokonując tej czynności, nie działa we własnym imieniu, lecz w imieniu organizacji społecznej, której statuto-

⁹ Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 lutego 2010 roku, sygn. akt I SA/Wa 2009/09.

¹⁰ Zob. uchwała NSA z dnia 16 lutego 2016 roku, sygn. akt I OPS 2/15.

wym celem działania jest ochrona zwierząt¹¹. W sytuacji tej upoważniony przedstawiciel dokonuje czynności władczej (imperium), skierowanej w sposób bezpośredni do sfery prawnej właściciela lub opiekuna zwierzęcia. Czynność tę należy zakwalifikować do sfery ingerencji administracji o charakterze policji administracyjnej, która wywołuje skutki zarówno obciążające, jak i korzystne. Z punktu widzenia właściciela lub opiekuna odebranie zwierzęcia jest ingerencją negatywną, natomiast z punktu widzenia ochrony zwierzęcia przed utratą życia lub zdrowia ingerencją pozytywną¹².

W drugim etapie wspomnianej procedury związanej z odebraniem zwierzęcia dochodzi do wszczęcia postępowania administracyjnego, zmierzającego do wydania przez właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta) decyzji w tym przedmiocie. Do wszczęcia postępowania dochodzi w następstwie zawiadomienia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o odebraniu zwierzęcia. W postępowaniu tym organ administracji publicznej bada, czy w momencie odebrania zwierzęcia zachodziły przesłanki warunkujące dokonanie tej czynności, to znaczy, czy istniało zagrożenie dla życia lub zdrowia zwierzęcia w związku z pozostawianiem u jego dotychczasowego właściciela lub opiekuna. W postępowaniu wyjaśniającym strony mogą przedstawiać argumenty oraz dowody na ich poparcie, w celu wykazania istnienia lub nieistnienia tych przesłanek. Właściciel lub opiekun zwierzęcia ma prawo wykazywać, że przesłanki z art. 7 ust. 3 u.o.z. nie miały miejsca we wskazanym momencie. Organizacja społeczna, której upoważniony przedstawiciel dokonał wspomnianej czynności, powinna mieć prawo dowodzenia, że zagrożenie życia lub zdrowia zwierzęcia istniało w chwili odebrania zwierzęcia. W toku tego postępowania organizacja społeczna nie korzysta z form władczych, stąd powinna występować w pozycji równorzędnej do właściciela lub opiekuna zwierzęcia. Przy tym ma ona odmienny interes w trwającym postępowaniu, w stosunku do interesu właściciela lub opiekuna odebranego zwierzęcia, gdyż zmierza do tego, by zapadła decyzja o odbiorze zwierzęcia oraz o obciążeniu właściciela lub opiekuna kosztami, o których mowa w art. 7 ust. 4 u.o.z.

Reasumując, należy stwierdzić, że procedura odbioru zwierzęcia na podstawie art. 7 ust. 3 u.o.z. składa się z dwóch etapów: faktycznego odbioru zwierzęcia przez upoważnioną osobę oraz postępowania administracyjnego zmierzającego do wydania decyzji w przedmiocie odebrania zwierzęcia. W pierwszym etapie tej procedury organizacja społeczna działająca przez swojego przedstawiciela, dokonując czynności odebrania zwierzęcia jego właścicielowi lub opiekunowi, występuje w charakterze podmiotu administrującego. Natomiast w drugim etapie organizacja społeczna, uznając istnienie jej interesu prawnego we wspomnianym

¹¹ Zob. art. 2 ust. 2 i art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 roku Prawo o stowarzyszeniach (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 713 ze zm.); zob. P. Janiak, *Czasowe odebranie zwierząt w trybie administracyjnym — podstawowe zagadnienia*, „Causus” 2019, nr 1, s. 47.

¹² Zob. A. Chajbowicz, *Policja administracyjna jako sfera ingerencji administracji*, [w:] *Między tradycją a przeszłością w nauce prawa administracyjnego*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 56.

postępowaniu, znajduje się w sytuacji podmiotu administrowanego. Nie korzysta bowiem z form władczych, lecz znajduje się w takiej samej pozycji procesowej co adresat decyzji — właściciel lub opiekun zwierzęcia. Podmiotem administrującym jest w tym wypadku wójt (burmistrz, prezydent miasta). O ile w pierwszym etapie można mówić o istnieniu obowiązku organizacji społecznej do podjęcia działań władczych¹³, o tyle w drugim etapie należy mówić o istnieniu interesu prawnego w sposobie załatwienia analizowanej sprawy administracyjnej.

IV. CHARAKTER NORM(-Y) Z ART. 7 UST. 3 U.O.Z.

Odpowiedź na pytanie, czy przepis art. 7 ust. 3 u.o.z. kształtuje normę o charakterze prawnomaterialnym, wymaga w pierwszej kolejności określenia cech, które są charakterystyczne dla tego rodzaju norm.

Otóż po pierwsze, na (administracyjne) prawo materialne składają się wyłącznie normy prawa powszechnie obowiązującego, ale zawarte nie tylko w aktach rangi ustawowej, lecz także w aktach o charakterze wykonawczym. Po drugie, normy prawa (administracyjnego) materialnego adresowane są zasadniczo do jednostek, rozumianych tu jako kategoria podmiotów obejmująca przede wszystkim osoby fizyczne, ale oprócz nich także podmioty o innym charakterze prawnym (na przykład osoby prawne czy jednostki organizacyjne bez osobowości prawnej). Po trzecie, treścią norm prawa (administracyjnego) materialnego jest określenie w stosunku do ich adresatów przysługujących im praw i nałożonych powinności oraz wskazanie warunków i przesłanek zaistnienia tychże praw i powinności w obrocie prawnym. Prawa i powinności pojawiają się w obrocie jako skutki prawne ziszczenia się wspomnianych warunków i przesłanek, na przykład określone zdarzenia, dokonane działania lub inne czynności, opisanych jako określony stan¹⁴. Normy prawa administracyjnego materialnego odzwierciedlają władczą metodę regulacji i istotnym ich wyróżnikiem jest jednostronne, bezwzględne wiązanie adresatów¹⁵. Po czwarte, prawa i powinności wyznaczające sytuację prawną adresatów norm prawa materialnego mogą płynąć bezpośrednio z tych norm (z mocy ustawy czy innego aktu prawa powszechnie obowiązującego) lub z aktów stosowania tychże norm (zwykle aktów administracyjnych w postaci decyzji administracyjnych) przez upoważnione podmioty administrujące (wyróżnik sposobu oddziaływania norm prawnomaterialnych)¹⁶.

¹³ Por. W. Radecki, *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 85.

¹⁴ Zob. Z. Cieślak, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2009, s. 56; J. Łętowski, *Prawo administracyjne dla każdego*, Warszawa 1995, s. 27.

¹⁵ Zob. J. Filipek, *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, Warszawa-Kraków 1982, s. 29.

¹⁶ Zob. Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 8 n.; M. Zdyb, *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego: studium teoretyczno-prawne*, Lublin 1991, s. 73.

W świetle przedstawionych kryteriów należy stwierdzić, że przepis art. 7 ust. 3 u.o.z. zawiera treść pozwalającą na rekonstrukcję normy o charakterze prawnomaterialnym. Kształtuje on przesłanki odbioru zwierzęcia (hipotezę normy) oraz podstawę wydania decyzji w tym przedmiocie przez właściwy organ. Adresatem tej decyzji, jak wspomniano, jest właściciel lub opiekun zwierzęcia.

Równocześnie należy stwierdzić, że przywołany przepis zawiera normę zobowiązującą przedstawiciela organizacji społecznej (a także policjanta lub strażnika gminnego) do działania policyjnego, polegającego na odebraniu zwierzęcia właścicielowi lub opiekunowi, o ile zaistnieją wspomniane przesłanki. Kompetencja upoważnionego przedstawiciela organizacji społecznej (policjanta lub strażnika gminnego) do podjęcia środka o charakterze władczym wynika z mocy prawa. Adresatem tego środka jest właściciel lub opiekun zwierzęcia.

V. SPOSOBY ZAŁATWIENIA SPRAWY ODEBRANIA ZWIERZĘCIA I ICH KONSEKWENCJE DLA STRON POSTĘPOWANIA

W toku postępowania administracyjnego zmierzającego do wydania decyzji w przedmiocie odebrania zwierzęcia otwarty pozostaje sposób rozstrzygnięcia tej sprawy, również w ujęciu materialnoprawnym. Jak wspomniano, zarówno właściciel lub opiekun zwierzęcia, jak i organizacja społeczna, która poprzez upoważnionego przedstawiciela dokonała jego odebrania na podstawie art. 7 ust. 3 u.o.z., są zainteresowani wynikiem tego postępowania.

Jeżeli okaże się, że w rezultacie wskazanego postępowania zapadnie decyzja o odmowie odebrania zwierzęcia, zwierzę to powinno zostać wydane jego właścicielowi lub opiekunowi. Roszczenie w tym względzie może zostać skierowane przez właściciela lub opiekuna w stosunku do tego podmiotu, który jest w posiadaniu zwierzęcia. Ponadto po stronie właściciela lub opiekuna zwierzęcia może powstać roszczenie o naprawienie szkody na osobie (krzywdy) przeciwko organizacji społecznej, która w sposób bezzasadny odebrała zwierzę właścicielowi lub opiekunowi, na podstawie art. 417² ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny¹⁷.

Niezależnie od tego sposób rozstrzygnięcia sprawy odebrania zwierzęcia w drodze następczej decyzji na wspomnianej podstawie prawnej przekłada się w sposób bezpośredni na kwestię rozliczenia kosztów transportu, utrzymania i koniecznego leczenia zwierzęcia. Jeżeli dojdzie do wydania decyzji o odbiorze zwierzęcia, wówczas znajdzie zastosowanie przepis art. 7 ust. 4 u.o.z., zgodnie z którym wskazanymi kosztami obciąża się jego dotychczasowego właściciela lub opiekuna. Do należności z tego tytułu stosuje się przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Jeżeli organizacja społeczna poniosła koszty transportu,

¹⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1145 ze zm. (dalej: k.c.).

utrzymania i koniecznego leczenia zwierzęcia, będzie zainteresowana ich zwrotem na swoją rzecz. Natomiast jeżeli koszty te poniesie inny podmiot aniżeli organizacja społeczna, wówczas roszczenie o zwrot tych kosztów będzie przysługiwało temu podmiotowi względem organizacji społecznej, która odebrała zwierzę.

Należy podzielić pogląd zaprezentowany w orzecznictwie sądownoadministracyjnym, że celowe jest orzeczenie o obciążeniu kosztami właściciela lub opiekuna zwierzęcia wprost w decyzji z art. 7 ust. 3 *in fine* u.o.z.¹⁸ W przeciwnym wypadku niemożliwe jest przymuszenie właściciela lub opiekuna do zwrotu tych kosztów w trybie egzekucji administracyjnej. Nie powstanie bowiem podstawa egzekucji¹⁹. Z tego też powodu należy przyjąć, że jeśli na etapie wydania wymienionej decyzji nie jest jeszcze możliwe określenie wysokości wspomnianych kosztów, wówczas powinno dojść do wydania drugiej decyzji, rozstrzygającej kwestię kosztów na podstawie art. 7 ust. 4 u.o.z.

W odróżnieniu od sytuacji, o której mowa w art. 7 ust. 1 u.o.z., czyli odebrania zwierzęcia na podstawie już wydanej decyzji administracyjnej, w procedurze interwencyjnej z art. 7 ust. 3 tej ustawy, składającej się z dwóch wspomnianych etapów, koszty z art. 7 ust. 4 u.o.z. ponoszone są *ex ante* („kredytowane”) przed wydaniem decyzji przez podmiot odbierający zwierzę. W toku postępowania administracyjnego, wszczynanego na wniosek, organizacja społeczna pozostaje w niepewności co do rezultatu tego postępowania — czy wskutek czynności wyjaśniających organ rozstrzygnie o odebraniu, czy też o odmowie odebrania zwierzęcia. W rezultacie podmiot odbierający zwierzę jest zainteresowany w sposobie rozstrzygnięcia omawianej sprawy, gdyż okoliczność ta rzutuje w sposób bezpośredni na uprawnienie tego podmiotu do zwrotu kosztów transportu, utrzymania i koniecznego leczenia zwierzęcia, zgodnie z art. 7 ust. 4 u.o.z. W toku postępowania w tej sprawie organizacja społeczna powinna przedstawić nie tylko argumenty odnoszące się do zaistnienia przesłanek odbioru zwierzęcia, świadczące tym samym o powstaniu obowiązku z art. 7 ust. 3 u.o.z., lecz powinna również przedstawić dowody wskazujące na fakt ewentualnego poniesienia oraz wysokości kosztów transportu, utrzymania i koniecznego leczenia zwierzęcia. Finalnie powinna żądać wydania rozstrzygnięcia w kwestii kosztów w decyzji kończącej postępowanie w sprawie ze względu na konieczność stworzenia wspomnianej podstawy do wszczęcia i prowadzenia postępowania egzekucyjnego w administracji. Jeżeli organizacja społeczna poniosła wspomniane koszty, również w tym względzie będzie przejawiał się jej interes prawny w postępowaniu administracyjnym zmierzającym do wydania decyzji w sprawie odebrania zwierzęcia w trybie interwencyjnym.

¹⁸ Zob. wyrok NSA z dnia 11 lipca 2018 roku, sygn. akt II OSK 1002/18.

¹⁹ Zob. art. 7 ust. 5 u.o.z. w związku z art. 3 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1314 ze zm.).

Reasumując, należy stwierdzić, że interes prawny organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym prowadzonym na podstawie art. 7 ust. 3 *in fine* u.o.z. przejawia się w sposobie załatwienia sprawy w przedmiocie odebrania zwierzęcia. Organizacja ta ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą, w tym także za szkodę na osobie, w następstwie niezgodnego z prawem odebrania zwierzęcia jego właścicielowi lub opiekunowi. Podstawą skierowania roszczeń w tym zakresie jest decyzja o odmowie odebrania zwierzęcia, podjęta na wspomnianej podstawie prawnej. Niezależnie od tego kwestia zwrotu kosztów z art. 7 ust. 4 u.o.z. odpowiednio na rzecz organizacji społecznej albo na rzecz innego podmiotu, który je poniósł, jest drugą i następczą okolicznością świadczącą o posiadaniu przez organizację społeczną (jako podmiocie, który odebrał zwierzę) przymiotu strony w postępowaniu administracyjnym zmierzającym do wydania decyzji na podstawie art. 7 ust. 3 *in fine* u.o.z.

WNIOSKI

Przedstawione okoliczności wskazują na istnienie interesu prawnego organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym zmierzającym do wydania decyzji w sprawie odebrania zwierzęcia w trybie interwencyjnym. Przyznanie organizacji społecznej, która dokonała odebrania zwierzęcia na podstawie art. 7 ust. 3 u.o.z., statusu strony w postępowaniu administracyjnym umożliwi obronę jej uzasadnionych interesów w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym. Wynik tych postępowań przekłada się na zaistnienie albo niezainstnienie odpowiedzialności organizacji społecznej za powstałe szkody w związku z odebraniem zwierzęcia. Jeżeli okaże się, że zapadnie decyzja o odmowie odebrania zwierzęcia, powinno ono zostać wydane jego właścicielowi lub opiekunowi. Ponadto po stronie właściciela lub opiekuna zwierzęcia może powstać roszczenie o naprawienie szkody na osobie (krzywdy) przeciwko organizacji społecznej, która w sposób bezzasadny odebrała zwierzę właścicielowi lub opiekunowi, na podstawie art. 417² k.c.

Niezależnie od tego sposób rozstrzygnięcia sprawy odebrania zwierzęcia na podstawie art. 7 ust. 3 u.o.z. przekłada się bezpośrednio na kwestię rozliczenia kosztów transportu, utrzymania i koniecznego leczenia zwierzęcia. Jeżeli organizacja społeczna poniosła te koszty, będzie zainteresowana ich zwrotem na swoją rzecz. Natomiast jeżeli koszty te poniesie inny podmiot, wówczas roszczenie o zwrot tych kosztów będzie przysługiwało temu podmiotowi względem organizacji społecznej, która odebrała zwierzę.

SOCIAL ORGANIZATION AS A PARTY TO PROCEEDINGS ON TAKING AN ANIMAL AWAY UNDER ARTICLE 7(3) OF THE POLISH ANIMAL PROTECTION ACT

Summary

The article concerns the verification of the thesis that a social organization whose representative took an animal away during an intervention has a status of the party in the subsequent proceedings on issuing a decision under Article 7(3) of the Polish Animal Protection Act. Granting a status of the party to the social organization that collected the animal on such a basis allows it to protect its reasonable interests in administrative and administrative court proceedings. The outcome of such proceedings may result in the liability of the social organization for damages (material and non-material) resulting from taking the animal away. The outcome of the case related to taking an animal away under Article 7(3) of the Animal Protection Act directly influences the issue of settling the costs of transport, welfare and necessary treatment of the animal.

Keywords: administrative proceedings, social organization, party to the proceedings, participant with the rights of a party, animal protection, taking an animal away

BIBLIOGRAFIA

LITERATURA

- Adamiak B., Borkowski J., Krawczyk A., *Aspekty podmiotowe regulacji prawa procesowego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 9. *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2017.
- Chajbowicz A., *Policja administracyjna jako sfera ingerencji administracji*, [w:] *Między tradycją a przeszłością w nauce prawa administracyjnego*, red. J. Supernat, Wrocław 2009.
- Cieślak Z., [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2009.
- Filipek J., *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, Warszawa-Kraków 1982.
- Goettel M., *Sytuacja zwierzęcia w prawie cywilnym*, Warszawa 2013.
- Górski M., *Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska: odpowiedzialność za szkody w środowisku i inne instrumenty odpowiedzialności administracyjnoprawnej*, Warszawa 2008.
- Janiak P., *Czasowe odebranie zwierząt w trybie administracyjnym — podstawowe zagadnienia*, „Causus” 2019, nr 1.
- Jedlecka W., *Podstawowe formy prawne działania administracji publicznej na rzecz ochrony zwierząt*, „Przegląd Prawa i Administracji” 108, 2017.
- Leoński Z., *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2009.
- Łętowski J., *Prawo administracyjne dla każdego*, Warszawa 1995.
- Radecki W., *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Stelmasiak J., *Administracyjnoprawne aspekty ochrony zwierząt* [w:] *Prawna ochrona zwierząt*, red. M. Mozgawa, Lublin 2002.
- Zdyb M., *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego: studium teoretycznoprawne*, Lublin 1991.

ORZECZNICTWO

- Uchwała NSA z dnia 11 października 1999 roku, sygn. akt OPS 11/99, ONSA 2000, nr 1, poz. 6.
Uchwała NSA z dnia 28 maja 2001 roku, sygn. akt OPS 1/01, ONSA 2001, nr 4, poz. 146.
Uchwała NSA z dnia 16 lutego 2016 roku, sygn. akt I OPS 2/15.
Wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2018 roku, sygn. akt II OSK 770/16.
Wyrok NSA z dnia 11 lipca 2018 roku, sygn. akt II OSK 1002/18.
Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 21 maja 2015 roku, sygn. akt II SA/Go 231/15.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 grudnia 2014 roku, sygn. akt II SA/Kr 1495/14.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 września 2017 roku, sygn. akt II SA/Kr 288/17.
Wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 czerwca 2018 roku, sygn. akt II SA/Lu 218/18.
Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 6 listopada 2013 roku, sygn. akt II SA/Sz 965/13.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 lutego 2010 roku, sygn. akt I SA/Wa 2009/09.
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 stycznia 2018 roku, sygn. akt II SA/Wr 711/17.
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 stycznia 2018 roku, sygn. akt II SA/Wr 637/17.

ŹRÓDŁA PRAWA

- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku, Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.).
Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1145 ze zm.).
Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1314 ze zm.).
Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 roku Prawo o stowarzyszeniach (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 713 ze zm.).
Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 122 ze zm.).
Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 roku o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18 ze zm.).
Ustawa z dnia 16 września 2011 roku o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. Nr 230, poz. 1373).