

PRZEGLĄD PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

(2)2019 • DOI: 10.17951/ppa.2019.2.69-80

UNIwersytet Jagielloński w Krakowie

EMILIA KUDASIK-GIL

e.kudasik@gmail.com

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-5935-5904>

Status prawny organizacji społecznej i jego wpływ na sposób wszczęcia postępowania z art. 7 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt

*Legal Status of a Non-Profit Organization and Its
Impact on the Mode of Initiating Proceedings under
Art. 7 (3) of the Polish Animal Protection Act*

I.

Instytucja czasowego odebrania zwierzęcia przewidziana w art. 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt¹ pełni niezwykle istotną funkcję w zakresie ochrony zwierząt w Polsce. Przepis ten przyznaje organowi administracji publicznej kompetencje do wszczęcia i przeprowadzenia postępowania administracyjnego oraz do wydania decyzji o czasowym odebraniu zwierzęcia jego właścicielowi lub opiekunowi, jeśli spełnione zostaną przesłanki w nim określone. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) wydaje decyzję po przeprowadzeniu

¹ T.j. Dz.U. 2019, poz. 122 z późn. zm., dalej: u.o.z.

postępowania z art. 7 ust. 1 u.o.z. (wówczas decyzja jest podstawą do odebrania zwierzęcia) lub na podstawie art. 7 ust. 3 u.o.z., gdzie faktyczne odebranie zwierzęcia jest uprzednie w stosunku do aktu administracyjnego. Interpretacja przepisów ustawy o ochronie zwierząt wywołuje jednak wiele problemów, zarówno teoretycznych, jak i praktycznych. W piśmiennictwie podkreśla się niejednoznaczność przepisów, co wpływa niejednokrotnie na ich błędne stosowanie, a w konsekwencji na niską efektywność realizacji celów ochronnych². Wydaje się przy tym, że najwięcej sporów powstaje właśnie wokół kwestii dotyczących czasowego odbioru maltretowanego zwierzęcia w trybie art. 7 u.o.z.

Na gruncie art. 7 ust. 3 u.o.z. przesunięto moment rzeczywistego odebrania zwierzęcia względem momentu wskazanego w art. 7 ust. 1 u.o.z. Jeszcze przed wydaniem decyzji administracyjnej, stanowiącej podstawę prawną do takiego działania, dochodzi bowiem do fizycznego odebrania zwierzęcia przez podmiot ustawowo do tego upoważniony. W tym wypadku decyzja ma charakter następczy, niejako sankcjonujący kroki podjęte wcześniej przez właściwe służby. Procedura ta ma zastosowanie, gdy oprócz przesłanki znęcania się nad zwierzęciem, tożsamej dla obu rodzajów postępowań, ma miejsce przypadek „niecierpiący zwłoki, kiedy to dalsze pozostawienie zwierzęcia u dotychczasowego właściciela lub opiekuna zagraża jego życiu lub zdrowiu”. Na podmiot, który dokonał odebrania zwierzęcia, nałożony został ustawowy obowiązek niezwłocznego zawiadomienia o tym fakcie organu wykonawczego gminy. Jednym z podmiotów upoważnionych do odbioru zwierzęcia na podstawie art. 7 ust. 3 u.o.z. jest organizacja społeczna, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt. Ustawa jednakże nie rozstrzyga o jej dalszej pozycji ani o statusie prawnym w postępowaniu administracyjnym prowadzonym na gruncie analizowanego przepisu, co jest źródłem rozbieżności interpretacyjnych i problemów praktycznych. Zagadnienie to nie jest często poruszane w literaturze przedmiotu, natomiast w judykaturze wykształciły się różne, sprzeczne ze sobą linie orzecznicze.

Wyjaśnienie kwestii posiadania lub nie przez organizację społeczną statusu strony w analizowanym postępowaniu poprzez rozstrzygnięcie, czy podmiot ten legitymuje się w nim interesem prawnym, jest istotne ze względu na konieczność przesądzenia, czy powinno być ono traktowane jako postępowanie wszczynane z urzędu czy też na wniosek. Ustalenie to jest kluczowe w związku z poglądem wyrażonym w orzecznictwie, wskazującym na niedopuszczalność mieszania powyższych dwóch sposobów wszczęcia i prowadzenia postępowania³. Jest to

² Takie poglądy przedstawiają m.in. M. Nazar, *Normatywna dereifikacja zwierząt – aspekty cywilnoprawne*, [w:] *Prawna ochrona zwierząt*, red. M. Mozgawa, Lublin 2002, s. 130, 150–151; M. Goettel, *Sytuacja zwierzęcia w prawie cywilnym*, Warszawa 2013, s. 423–438. Autorzy wskazują również na konieczność wprowadzenia zmian w przepisach dotyczących ochrony zwierząt.

³ Wyrok NSA z dnia 26 lutego 2009 r., I OSK 554/08, LEX nr 518252.

jednak kwestia sporna zarówno w piśmiennictwie, jak i w judykaturze. Z jednej strony wyrażany jest pogląd uznający postępowanie na gruncie art. 7 ust. 3 u.o.z. za wszczynane z urzędu⁴, z drugiej zaś według Wojciecha Radeckiego zawiadomienie organu wykonawczego gminy o odebraniu zwierzęcia „należy uznać za wniosek o wszczęcie postępowania, które ma się zakończyć decyzją w sprawie odebrania zwierzęcia”⁵, co oznaczałoby, że postępowanie z art. 7 ust. 3 u.o.z. nie jest wszczynane z urzędu, jak ma to miejsce na gruncie art. 7 ust. 1 u.o.z., lecz na żądanie strony, ponieważ tylko ona – jako podmiot, który żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek – posiada legitymację do wszczęcia postępowania na wniosek.

II.

Rozważania należy zacząć od wyjaśnienia pojęcia strony postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego⁶ stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek⁷. Zgodnie z koncepcją obiektywną stroną postępowania administracyjnego jest podmiot, który w postępowaniu może wskazać swoje uprawnienie lub obowiązek wynikający z materialnych przepisów prawa⁸. Wskazuje się również na związek pojęcia strony z interesem prawnie chronionym⁹. Termin „interes prawny” nie został zdefiniowany przez ustawodawcę, natomiast uznaje się, że „posiadać interes prawny w postępowaniu administracyjnym oznacza to samo, co móc ustalić normę prawa powszechnie obowiązującego, na podstawie której można skutecznie żądać działania organu zgodnego z potrzebami i ocze-

⁴ M. Sługocka, *Praktyczny wymiar instytucji czasowego odebrania zwierzęcia właścicielowi lub opiekunowi*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2017, vol. 108, s. 49. Tak również: wyrok NSA z dnia 11 lipca 2018 r., II OSK 1002/18, LEX nr 2564859; wyrok WSA w Łodzi z dnia 5 grudnia 2018 r., II SA/Łd 931/18, LEX nr 2606615; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 sierpnia 2018 r., II SA/Wr 223/18, LEX nr 2619830.

⁵ W. Radecki, *Ustawy o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 84.

⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2018, poz. 2096 z późn. zm.), dalej: k.p.a.

⁷ Hanna Knysiak-Sudyka wskazuje, że przepis art. 28 k.p.a. zawiera dwie odrębne normy prawne, które są stosowane w postępowaniu administracyjnym niezależnie od siebie, ponieważ wiążą się z dwoma różnymi trybami wszczęcia postępowania. Zob. *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017, s. 187.

⁸ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 230.

⁹ A. Gronkiewicz, *Organizacja społeczna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 181.

kiwaniami”¹⁰. „Obowiązek” oznacza natomiast powinność zachowania się, której treść jest wyznaczona określonym nakazem lub zakazem.

Stroną postępowania pierwszoinstancyjnego będzie zatem zawsze właściciel zwierzęcia, a jeśli zwierzę utrzymuje inna osoba, to także ona (nazywana w ustawie o ochronie zwierząt opiekunem), co wynika wprost z art. 28 k.p.a., gdyż postępowanie dotyczy bezpośrednio indywidualnego interesu prawnego takiej osoby, opartego na konkretnej normie prawnej, w tej sytuacji interes prawny wywieść można bowiem z norm materialnego prawa cywilnego (np. prawa własności)¹¹. Ustawa o ochronie zwierząt nie daje w żadnym wypadku podstaw do przyjęcia, że stroną postępowania mogłoby być poszkodowane znęcaniem się nad nim zwierzę. Takie rozwiązanie stanowiłoby jego skrajną antropomorfizację, co nie jest dopuszczalne na gruncie obowiązujących regulacji prawnych.

Analizując kwestię statusu prawnego organizacji społecznej w omawianym postępowaniu, należy wyjść od tego, że w ogólnym postępowaniu administracyjnym organizacja społeczna może występować w wielu rolach, które nigdy nie mogą ulec połączeniu. Jej pozycja w konkretnym postępowaniu wynika zawsze z przepisów prawa, a nie z woli organizacji społecznej czy organu administracji publicznej¹². Znaczenie dla dalszych rozważań ma możliwość przyjęcia przez organizację społeczną pozycji strony albo podmiotu na prawach strony w postępowaniu z art. 7 ust. 3 u.o.z. Niezależnie od sposobu jego wszczęcia, aby organizacja społeczna mogła być stroną postępowania, musiałaby legitymować się własnym, indywidualnym interesem prawnym lub obowiązkiem w postępowaniu, wynikającym z przepisów prawa materialnego. Na marginesie należy wskazać, że skoro przymiot strony w postępowaniu nie wynika z uznania organu administracji publicznej, to nie ma podstaw prawnych do wydania w tym przedmiocie aktu o przyznaniu lub odmowie przyznania tego statusu podmiotowi w postępowaniu¹³.

Zgodnie z art. 7 ust. 3 u.o.z. wyszczególnione tam podmioty „odbierają zwierzę, zawiadamiając o tym niezwłocznie wójta (burmistrza, prezydenta miasta)”. Ustawodawca nałożył zatem na każdy z nich, nie wyłączając organizacji społecznej, swoisty obowiązek. Skoro ustawodawca zobligował w art. 7 ust. 3 u.o.z., który to przepis jest przepisem materialnym, organizację do działania, czyli odebrania zwierzęcia oraz zawiadomienia o tym fakcie organu wykonawczego gminy, to

¹⁰ *Postępowanie...*, s. 188.

¹¹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 lutego 2017 r., VI SA/Wa 2550/16, LEX nr 2284731; wyrok NSA z dnia 12 września 2013 r., II OSK 889/12, LEX nr 1375645; wyrok WSA w Łodzi z dnia 15 września 2016 r., II SA/Łd 277/16, LEX nr 2115154. Zob. także: *Postępowanie...*, s. 188–189.

¹² Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 19 września 2018 r., II SA/Wr 547/18, LEX nr 2571225.

¹³ B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 234 wraz z powołanym orzecnictwem.

należy przychylić się do poglądu, iż ma ona w tym postępowaniu status strony¹⁴. Niestety, w orzecznictwie brak jest zgody co do statusu organizacji społecznej w postępowaniu z art. 7 ust. 3 u.o.z. W ostatnich latach sądy albo wprost nie wypowiedziały się o przedmiotowej kwestii, bezrefleksyjnie przyjmując pewne uprawnienia organizacji społecznej w postępowaniu¹⁵, albo kategorycznie odmawiały przyznania organizacji społecznej statusu strony¹⁶. Prezentowana przez judykaturę linia orzecznicza zaczęła zmieniać się w minionych latach na kanwie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach¹⁷, w którym uznał on, że art. 7 ust. 3 u.o.z. przyznaje podmiotom w nim wymienionym konkretne uprawnienia i określa obowiązki na nie nakładane. Postępowanie prowadzące do wydania decyzji w przedmiocie odebrania zwierzęcia dotyczy zatem bezpośrednio własnego interesu organizacji społecznej, ponieważ jej treść może przesądzać o obciążeniu jej pewnymi kosztami.

Następnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi¹⁸ wskazał, że interes prawny organizacji społecznej w wydaniu decyzji o korzystnej dla niej treści przejawia się również w dążeniu do uniknięcia odpowiedzialności karnej (za nadużycie uprawnień) lub cywilnej (związanej z bezpodstawnym naruszeniem posiadania) za odebranie zwierzęcia. W przedmiotowej kwestii wypowiedział się także Naczelny Sąd Administracyjny¹⁹, który stwierdził, że już samo zawiadomienie organu wykonawczego gminy o faktycznym odebraniu zwierzęcia przez organizację społeczną w trybie art. 7 ust. 3 u.o.z. stanowi podstawę do przyznania jej w tym postępowaniu statusu strony. Stanowisko to potwierdzone

¹⁴ Podobny pogląd przedstawia W. Radecki (*op. cit.*, s. 85). O obowiązku wynikającym z art. 7 ust. 3 u.o.z. wspomina również Emil Kruk (*Czasowe odebranie maltretowanego zwierzęcia w świetle ustaleń judykatury i doktryny prawa – wybrane problemy*, [w:] *Prawne instrumenty ochrony środowiska*, red. B. Jeżyńska, E. Kruk, Lublin 2016, s. 51), wskazując, że obowiązek niezwłocznego zawiadomienia organu wykonawczego gminy ciąży na wszystkich podmiotach biorących udział w odbieraniu maltretowanego zwierzęcia. Z kolei Katarzyna Topczewska (*Ustawa o ochronie zwierząt. Informator prawny dla praktyków*, Warszawa 2019, s. 17) podkreśla, że norma zawarta w art. 7 ust. 3 u.o.z. statuuje obowiązek Policji, straży gminnej i organizacji społecznej, a nie jedynie uprawnienie do odebrania zwierzęcia, kiedy stwierdzone zostaną przesłanki wskazane w powyższym przepisie. Mieczysław Goettel (*op. cit.*, s. 261) zaś wskazuje, że odebranie zwierzęcia w takiej sytuacji leży w sferze obowiązku podmiotu, a nie ma charakteru fakultatywnego.

¹⁵ Wyrok NSA z dnia 4 lipca 2017 r., II OSK 2736/15, LEX nr 2468895.

¹⁶ Wyrok NSA z dnia 11 lipca 2018 r., II OSK 1002/18, LEX nr 2564859; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 19 września 2018 r., II SA/Wr 547/18, LEX nr 2571225; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 11 września 2018 r., II SA/Wr 465/18, LEX nr 2585316; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 sierpnia 2018 r., II SA/Wr 223/18, LEX nr 2619830; wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 grudnia 2014 r., II SA/Kr 1495/14, LEX nr 1602461; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 11 września 2018 r., II SA/Wr 465/18, LEX nr 2585316.

¹⁷ Wyrok WSA w Kielcach z dnia 15 marca 2018 r., II SA/Ke 39/18, LEX nr 2473431.

¹⁸ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 5 grudnia 2018 r., II SA/Łd 931/18, LEX nr 2606615.

¹⁹ Wyrok NSA z dnia 30 października 2018 r., II OSK 2684/16, LEX nr 2591698.

zostało również w wyroku z dnia 3 lipca 2019 r. (II OSK 1162/18), w którym Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, iż art. 7 ust. 3 u.o.z. jest przepisem prawa materialnego, na podstawie którego można uznać, że organizacja społeczna jest stroną postępowania administracyjnego²⁰. Pogląd ten jest niezwykle pomyślny dla organizacji społecznych. Uznanie ich z mocy prawa za stronę postępowania implikuje brak konieczności czy wręcz niedopuszczalność wnioskowania o dopuszczenie do postępowania w sprawie wydania decyzji o czasowym odebraniu zwierzęcia. Dzięki temu niewiedza o potrzebie wystąpienia z żądaniem o dopuszczenie do udziału w postępowaniu w trybie art. 31 k.p.a. nie będzie już skutkować pozbawieniem możliwości złożenia odwołania od niekorzystnej dla nich decyzji, a w konsekwencji – niemożnością obrony swoich interesów.

Prezentowany pogląd przeciwny, odmawiający organizacji społecznej przymiotu strony w postępowaniu, opiera się na negacji posiadania przez nią własnego interesu prawnego oraz na kontestacji uznania art. 7 ust. 3 u.o.z. za przepis materialny, z którego wynika jakikolwiek obowiązek dla organizacji społecznej²¹. Kierując się takim rozumowaniem, sądy wskazują, że organizacja społeczna ma jedynie prawo udziału w postępowaniu na zasadach ogólnych dotyczących organizacji społecznych, uczestnictwo w takim charakterze nie jest bowiem oparte na kryterium obowiązku albo interesu prawnego w rozumieniu art. 28 k.p.a. Przyjmując taką koncepcję, za podstawę dopuszczenia organizacji do wzięcia udziału w postępowaniu uznaje się art. 31 k.p.a.²²

III.

Biorąc pod uwagę status podmiotu na prawach strony, w judykaturze zarysowały się dwa przeciwne stanowiska co do sposobu jego uzyskania przez organizację społeczną. Bardziej formalistyczne, przeważające obecnie w orzecznictwie, stanowisko opiera się na konieczności złożenia przez organizację wniosku wskazanego w art. 31 § 1 k.p.a. oraz na wydaniu przez organ postanowienia w sprawie²³. Organizacja społeczna uzyskuje w takim wypadku status uczest-

²⁰ Wyrok NSA z dnia 3 lipca 2019 r., II OSK 1162/18, LEX nr 2723950.

²¹ Wyrok NSA z dnia 11 lipca 2018 r., II OSK 1002/18, LEX nr 2564859; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 sierpnia 2018 r., II SA/Wr 223/18, LEX nr 2619830.

²² Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 stycznia 2018 r., II SA/Wr 637/17, LEX nr 2432654.

²³ Wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2018 r., II OSK 770/16, LEX nr 2465835; wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 2010 r., II OSK 611/09, LEX nr 597721; wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2005 r., OSK 1755/04, ONSAiWSA 2005, nr 6, poz. 111; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 11 września 2018 r., II SA/Wr 465/18, LEX nr 2585316; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 sierpnia 2018 r., II SA/Wr 223/18, LEX nr 2619830.

nika na prawach strony dopiero po wydaniu stosownego postanowienia. We wcześniejszej linii orzeczniczej podkreślano natomiast, że jeśli organ faktycznie dopuszczał organizację społeczną do udziału w postępowaniu, poprzez m.in. przyjmowanie składanych przez nią oświadczeń oraz doręczanie decyzji, to nie jest konieczne wydanie postanowienia, ponieważ należy uznać, że organ *per facta concludentia* uznał organizację za podmiot na prawach strony²⁴. Pogląd ten jest również niekiedy przyjmowany przez sądy obecnie²⁵. Rygorystyczne podejście sądów często bywa krzywdzące dla podmiotu nieprofesjonalnego, jakim jest organizacja społeczna i zarazem sankcjonuje naruszenie przez organ administracji publicznej zasad ogólnych postępowania administracyjnego. Ponadto należy podkreślić, że organizacja społeczna, która jest merytorycznie przygotowana do udziału w konkretnym postępowaniu administracyjnym, przyczynia się do lepszego wyjaśnienia sprawy, a więc za jej dopuszczeniem przemawia zasada prawdy obiektywnej²⁶.

Podmiotem na prawach strony może być nie tylko konkretna organizacja, która odebrała zwierzę w wyniku interwencji, niezwłocznie zawiadomiła o tym fakcie organ wykonawczy gminy i żąda zatwierdzenia swojego działania w formie następczej decyzji administracyjnej, lecz także inna organizacja społeczna zajmująca się ochroną zwierząt, która zażąda dopuszczenia do udziału w toczącym się postępowaniu ze względu na swoje cele statutowe i interes społeczny. W tym wypadku organ musi jednak wydać postanowienie o dopuszczeniu jej do udziału w postępowaniu, co wprost wynika z art. 31 § 2 k.p.a.

W judykaturze zauważalna jest niestety tendencja do mieszania ról procesowych przypisanych organizacjom społecznym, przejawiająca się używaniem w uzasadnieniach wyroków naprzemiennie określeń „strona” oraz „podmiot na prawach strony”, co sugeruje traktowanie powyższych pojęć jako synonimów²⁷. Innym problemem jest aprioryczne odrzucanie możliwości nadania organizacji społecznej przymiotu strony w postępowaniu administracyjnym, przy uznaniu, co nie ma podstaw w przepisach prawa, że może ona działać w postępowaniu ad-

²⁴ Wyrok NSA z dnia 17 listopada 1988 r., IV SA 855/88, ONSA 1990/1/3; wyrok NSA z dnia 20 października 2005 r., II OSK 94/05, LEX nr 201347.

²⁵ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 października 2018 r., VIII SA/Wa 550/18, LEX nr 2568189; wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 września 2018 r., VIII SA/Wa 449/18, LEX nr 2565965.

²⁶ Z. Kmieciak, *Wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 244–245.

²⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 października 2018 r., VIII SA/Wa 550/18, LEX nr 2568189; wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 września 2018 r., VIII SA/Wa 449/18, LEX nr 2565965. Powyższe pojęcia zdaje się niesłusznie utożsamiać Martyna Sługocka (*op. cit.*, s. 49), gdy stwierdza, że organy administracyjne często w praktyce nie wydają na podstawie art. 31 § 2 k.p.a. postanowienia o dopuszczeniu organizacji społecznej do udziału w postępowaniu, uznając ją „automatycznie” za stronę postępowania.

ministracyjnym jedynie jako podmiot na prawach strony, a także koncentrowanie się jedynie na spełnieniu przez organizację społeczną przesłanek z art. 31 k.p.a.²⁸, przy pominięciu potrzeby oceny, czy organizacja ta posiada w przedmiotowej sprawie własny interes prawny lub obowiązek.

IV.

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, najbardziej przekonujący wydaje się być pogląd przyjmowany przez sądy administracyjne w najnowszym orzecznictwie, traktujący organizację społeczną za stronę postępowania z art. 7 ust. 3 u.o.z. ze względu na legitymowanie się przez nią własnym interesem prawnym. W pełni bowiem należy zgodzić się ze stwierdzeniem, iż art. 7 ust. 3 u.o.z. nakłada na organizację społeczną obowiązek odebrania zwierzęcia w okolicznościach wskazanych w przywołanym przepisie, a także niezwłocznego zawiadomienia o tym fakcie organu wykonawczego gminy. Taka koncepcja jest również zgodna z literalną wykładnią przepisu art. 7 ust. 3 u.o.z.

Przesądzenie o statusie organizacji społecznej w tym postępowaniu pozwala przejść do kolejnego problemu, a mianowicie sposobu jego wszczęcia. Przyjęcie, że organizacja społeczna z mocy prawa jest stroną analizowanego postępowania, daje podstawy do uznania, iż będzie ono wszczynane na wniosek, którego rolę pełnić będzie zawiadomienie organu wykonawczego gminy o odbiorze zwierząt przez organizację²⁹. Momentem wszczęcia postępowania będzie wówczas data jego doręczenia organowi administracji publicznej (art. 61 § 3 k.p.a.). W związku z powyższym skutkiem prawnym zawiadomienia organu przez organizację społeczną o odebraniu zwierzęcia będzie obowiązek jego ustosunkowania się do zawartego w nim żądania³⁰, czyli wypowiedzenia się w formie decyzji administracyjnej o czasowym odebraniu lub odmowie odebrania zwierzęcia.

Z racji tego, że sposób wszczęcia postępowania z art. 7 ust. 3 u.o.z. nierozwalnie połączony jest ze statusem, jaki zdecydujemy się przyznać w nim organizacji społecznej, przyjęcie poglądu przeciwnego, w którym organizacja nie posiada przymiotu strony, musiałoby prowadzić równocześnie do opowiedzenia się za wszczęciem postępowania z urzędu ze względu na treść art. 61a § 1 k.p.a. Przyjęcie bowiem, że postępowanie wszczynane jest na wniosek, pro-

²⁸ Wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2018 r., II OSK 770/16, LEX nr 2465835; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 6 listopada 2013 r., II SA/Sz 965/13, LEX nr 1411129; wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 września 2018 r., VIII SA/Wa 449/18, LEX nr 2565965. Zob. także: M. Sługocka, *op. cit.*, s. 49.

²⁹ Wyrok NSA z dnia 3 lipca 2019 r., II OSK 1162/18, LEX nr 2723950.

³⁰ Z. Kmieciak, *Wszczęcie ogólnego postępowania...*, s. 72, 122–124.

wadziłyby do wydania przez organ postanowienia o odmowie jego wszczęcia³¹ zawsze wówczas, gdy składałaby go organizacja społeczna. Mielibyśmy wtedy do czynienia z sytuacją, w której nigdy nie doszłoby do wszczęcia postępowania na skutek zawiadomienia organu przez organizację społeczną, która faktycznie dokonała już odebrania zwierzęcia. W takim wypadku należałoby traktować powyższe zawiadomienie albo jako żądanie wszczęcia postępowania w trybie art. 31 § 1 pkt 1 k.p.a. i wówczas organ wykonawczy gminy, uznając żądanie za uzasadnione postanowieniem, dokonywałby wszczęcia postępowania z urzędu (art. 31 § 2 k.p.a.)³², albo analogicznie do procedury z art. 7 ust. 1 u.o.z. jako postępowanie wszczynane z urzędu na wniosek, którego rolę pełniłoby zawiadomienie organu o odebraniu zwierzęcia³³.

Przyjęcie pierwszej z powyższych koncepcji w konsekwencji doprowadziłoby do uruchomienia postępowania incydentalnego, w którym organ mógłby decydować, czy uzasadnione jest wszczęcie postępowania w sprawie. Nie wydaje się to jednak właściwy kierunek interpretacyjny, gdyż z wykładni literalnej art. 7 ust. 3 u.o.z. wynika, że zawiadomienie jest składane w „celu podjęcia decyzji w przedmiocie odebrania zwierzęcia”, co oznacza, że cel ten powinien zostać spełniony w ramach postępowania administracyjnego. Organ powinien być zobligowany do wszczęcia postępowania i wydania decyzji odbierającej lub odmawiającej odebrania zwierzęcia ze względu na zaistnienie szczególnej okoliczności, jaką jest fakt uprzedniego względem wszczęcia procedury odebrania zwierzęcia. Przemawia za tym konieczność ustabilizowania niepewnej sytuacji prawnej zwierzęcia, jego właściciela bądź opiekuna oraz organizacji społecznej³⁴. Taki obowiązek po stronie organu powstanie natomiast, jak wyżej zostało podkreślone, w wypadku złożenia przez organizację społeczną – stronę postępowania – zawiadomienia o odebraniu zwierzęcia na podstawie art. 7 ust. 3 u.o.z.

³¹ P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 254.

³² *Postępowanie...*, s. 209. Inny pogląd zob. Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2019, s. 132. Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 stycznia 2018 r., II SA/Wr 637/17, LEX nr 2432654; pogląd SKO przywołany w uzasadnieniu faktycznym wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 19 września 2018 r., II SA/Wr 547/18, LEX nr 2571225, wskazujący, że brak interesu prawnego organizacji w postępowaniu implikuje podejmowanie decyzji z urzędu.

³³ Tak wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 czerwca 2019 r., II SA/Po 188/19, LEX nr 2685704.

³⁴ O obowiązku wydania przedmiotowej decyzji zob. również: J. Stelmasiak, *Administracyjnoprawne aspekty ochrony zwierząt*, [w:] *Prawna ochrona...*, s. 156.

V.

Oczywiście ani sam fakt zawiadomienia organu wykonawczego gminy, ani nawet wszczęcie postępowania przez organ nie implikuje konieczności wydania decyzji odbierającej czasowo zwierzę, gdyż jest to możliwe dopiero po przeprowadzeniu – zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej – dokładnego postępowania wyjaśniającego³⁵. W jego trakcie organ powinien zapoznać się m.in. z zeznaniami świadków, opiniami lekarzy weterynarii, dokumentacją fotograficzną i innymi zebranymi dowodami³⁶. Jest to konsekwencją faktu, że organ administracyjny obowiązany jest – zgodnie z art. 77 k.p.a. – w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy i na jego podstawie ocenić, czy dana okoliczność została udowodniona (art. 80 k.p.a.). Właściwy organ może wydać decyzję odmowną, jeśli nie stwierdzi podstaw do czasowego odebrania zwierzęcia, w tym jeśli uzna, że doszło do znęcania się nad zwierzęciem, ale nie zaistniała przesłanka bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia zwierzęcia. Wydając przedmiotową decyzję następczą w trakcie postępowania wyjaśniającego, organ wykonawczy gminy ma bowiem obowiązek nie tylko ustalenia, czy doszło do faktu samego znęcania się nad zwierzęciem, a więc czy zwierzę traktowane było w sposób określony w art. 6 ust. 2 u.o.z., lecz także czy została spełniona przesłanka dodatkowa, a mianowicie czy zaistniał stan zagrażający jego życiu lub zdrowiu³⁷.

VI.

Poruszone tu kwestie nie wyczerpują tematyki związanej z postępowaniami uregulowanymi w ustawie o ochronie zwierząt ani z udziałem w nich organizacji społecznych, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt. Analiza wybranych regulacji ustawowych wskazuje już jednak na wyraźną niejednoznaczność i fragmentaryczność przepisów, co wpływa na praktyczne problemy z ich interpretacją oraz w konsekwencji z ich prawidłowym stosowaniem w praktyce. Świadczy o tym także występowanie rozbieżnych poglądów w orzecznictwie sądów administracyjnych. *De lege ferenda* postulować należy więc stworzenie od podstaw nowoczesnego aktu prawnego eliminującego lub modyfikującego przepisy, które sprawiają problemy interpretacyjne, w wyniku czego nie są stosowane.

³⁵ *Ibidem*; *Postępowanie...*, s. 302.

³⁶ Jak zauważa M. Sługocka (*op. cit.*, s. 46), „dopiero w wyniku przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, w tym dowodów z dokumentów, oględzin czy zeznań świadków, możliwa jest ocena, czy czasowy odbiór zwierzęcia jest zasadny”.

³⁷ Wyrok NSA z dnia 14 stycznia 2016 r., II OSK 782/15, LEX nr 2034138; wyrok NSA z dnia 9 lutego 2011 r., II OSK 263/10, LEX nr 988160.

Biorąc natomiast pod uwagę jedynie zmiany w zakresie postępowań dotyczących czasowego odebrania zwierzęcia, przede wszystkim należałoby wprowadzić do ustawy jasne regulacje określające status prawny organizacji społecznej, zarówno w postępowaniu z art. 7 ust. 1 u.o.z., jak i z art. 7 ust. 3 u.o.z.

Bibliografia

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Goettel M., *Sytuacja zwierzęcia w prawie cywilnym*, Warszawa 2013.
- Gronkiewicz A., *Organizacja społeczna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2012.
- Kmieciak Z., *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2019.
- Kmieciak Z., *Wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014.
- Kruk E., *Czasowe odebranie maltretowanego zwierzęcia w świetle ustaleń judykatury i doktryny prawa – wybrane problemy*, [w:] *Prawne instrumenty ochrony środowiska*, red. B. Jeżyńska, E. Kruk, Lublin 2016.
- Nazar M., *Normatywna dereifikacja zwierząt – aspekty cywilnoprawne*, [w:] *Prawna ochrona zwierząt*, red. M. Mozgawa, Lublin 2002.
- Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017.
- Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Radecki W., *Ustawy o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Ślugocka M., *Praktyczny wymiar instytucji czasowego odebrania zwierzęcia właścicielowi lub opiekunowi*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2017, vol. 108.
- Stelmasiak J., *Administracyjnoprawne aspekty ochrony zwierząt*, [w:] *Prawna ochrona zwierząt*, red. M. Mozgawa, Lublin 2002.
- Topczewska K., *Ustawa o ochronie zwierząt. Informator prawny dla praktyków*, Warszawa 2019.

Abstract: The article focuses on the issue of the legal status of a non-profit organization, whose statutory purpose is to protect animals in the administrative proceedings under Art. 7 (3) of the Polish Animal Protection Act, which is the subject of discrepancy of interpretations in the jurisprudence of administrative courts. The institution of temporary collection of an animal regulated in Art. 7 (3) of the Polish Animal Protection Act is of fundamental importance for humanitarian protection of animals in Poland. In theory it consists of taking away the mistreated animal from its owner and subsequent confirmation of that fact through the administrative decision issued by the executive body of the municipality. The study deals with the problem of its legal interest in the proceedings and, as a consequence, it analyses its position as a party or entity as a party in the proceedings. Determining the status of a non-profit organization in proceedings is crucial for resolving another problem raised in the article, namely the mode in which proceeding under Art. 7 (3) of the Polish Animal Protection Act is being initiated.

Keywords: animal protection; Polish Animal Protection Act; non-profit organization; party status; administrative proceedings

Streszczenie: Artykuł dotyczy zagadnienia statusu prawnego organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt w postępowaniu uregulowanym w art. 7 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt. Problem ten jest przedmiotem rozbieżności interpretacyjnych zarówno w orzecznictwie sądów administracyjnych, jak i w doktrynie. Określona w powyższym przepisie procedura ma podstawowe znaczenie dla humanitarnej ochrony zwierząt w Polsce, a polega na interwencyjnym odebraniu maltretowanego zwierzęcia właścicielowi i następczym potwierdzeniu tego faktu poprzez wydanie decyzji administracyjnej przez organ wykonawczy gminy. Opracowanie traktuje o kwestii posiadania przez organizację interesu prawnego bądź obowiązku w przedmiotowym postępowaniu, w konsekwencji przeprowadzono analizę pozycji organizacji w postępowaniu jako strony lub podmiotu na prawach strony. Przesądzenie o statusie organizacji społecznej w postępowaniu jest kluczowe dla rozstrzygnięcia kolejnego poruszonego w artykule problemu, a mianowicie sposobu, w jaki wszczynane jest postępowanie uregulowane w art. 7 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt, co również jest kwestią sporną zarówno w orzecznictwie, jak i w działalności organów administracyjnych.

Słowa kluczowe: ochrona zwierząt; ustawa o ochronie zwierząt; organizacja społeczna; strona postępowania; postępowanie administracyjne