RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 22. 08. 2019 r.

PK IV Zpa 3.2019

Naczelny Sąd Administracyjny
Izba Ogólnoadministracyjna

Wniosek
o podjęcie uchwały w składzie siedmiu sędziów
Naczelnego Sądu Administracyjnego

Na podstawie art. 264 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm.; zwanej dalej: „p.p.s.a.") wnoszę o podjęcie uchwały wyjaśniającej przepisy prawne, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych:

„Czy w postępowaniu zmierzającym do wydania decyzji na podstawie art. 7 ust. 3 *in fine* ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 122 ze zm.) organizacja społeczna, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, a której upoważniony przedstawiciel, działając na podstawie tego przepisu, odebrał zwierzę jego właścicielowi lub opiekunowi i zawiadomił o tym wójta (burmistrza, prezydenta miasta) – posiada status strony w rozumieniu art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm.)?"

UZASADNIENIE

I. Przepisy prawne, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych

Przedmiotem rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych jest stosowanie przepisów: art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 122 ze zm.; zwanej dalej: „u.o.z.") w związku z art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm.; dalej jako: „k.p.a."). Pierwszy ze wskazanych przepisów dotyczy tzw. interwencyjnego trybu czasowego odebrania zwierzęcia, w odróżnieniu od trybu zwykłego uregulowanego w art. 7 ust. 1–2a u.o.z. Zgodnie z art. 7 ust. 3 u.o.z. – w stanie prawnym obowiązującym od dnia 1 stycznia 2012 r., tzn. od chwili wejścia w życie ustawy z dnia 16 września 2011 r. 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 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 przez ten organ decyzji w przedmiocie odebrania zwierzęcia. W stanie prawnym poprzedzającym wejście w życie powyższej nowelizacji u.o.z. odebranie zwierzęcia w tym trybie nie stanowiło obowiązku policjanta, strażnika gminnego lub upoważnionego przedstawiciela organizacji społecznej, lecz uprawnienie tych podmiotów (zob. tekst jedn. u.o.z. ogłoszony w Dz. U. z 2003 r. nr 106, poz. 1002 ze zm.). Ustawodawca w art. 7 ust. 3 ww. ustawy posługiwał się zwrotem: „może odebrać", odmiennie aniżeli w obecnym brzmieniu ww. przepisu, który zawiera orzeczenie: „odbiera" – w odniesieniu do ww. podmiotów, które w wypadku zajścia określonych wyżej okoliczności mają obowiązek podjęcia tej czynności.

Natomiast w myśl art. 7 ust. 1–2a u.o.z., 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, jeżeli jest to zwierzę domowe lub laboratoryjne, lub gospodarstwu rolnemu wskazanemu przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), jeżeli jest to zwierzę gospodarskie, lub ogrodowi zoologicznemu lub schronisku dla zwierząt, jeżeli jest to zwierzę wykorzystywane do celów rozrywkowych, widowiskowych, filmowych, sportowych lub utrzymywane w ogrodach zoologicznych. Decyzja, o której mowa w ust. 1, podejmowana jest z urzędu po uzyskaniu informacji od Policji, straży gminnej, lekarza weterynarii lub upoważnionego przedstawiciela organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt. Przekazanie zwierzęcia, o którym mowa w ust. 1, następuje za zgodą podmiotu, któremu zwierzę ma być przekazane. W przypadku, o którym mowa w art. 7 ust. 1–2a u.o.z. 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. Postępowanie w tej sprawie wszczynane jest z urzędu (art. 7 ust. 1a u.o.z.). Od decyzji, o której mowa w ust. 1, przysługuje prawo wniesienia odwołania do samorządowego kolegium odwoławczego w terminie 3 dni od daty doręczenia decyzji. Samorządowe kolegium odwoławcze rozpoznaje odwołanie w terminie 7 dni.

Natomiast w sytuacji, o której stanowi art. 7 ust. 3 u.o.z. odebranie zwierzęcia następuje w drodze czynności faktycznych jeszcze przed wydaniem decyzji, która następczo sankcjonuje zaistniały stan faktyczny (zob. M. Górski, *Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska: odpowiedzialność za szkody w środowisku i inne instrumenty odpowiedzialności administracyjnoprawnej*, Warszawa 2008, s. 75). W tym ostatnim przypadku do wszczęcia postępowania jurysdykcyjnego dochodzi na wniosek – wskutek zawiadomienia organu o odbiorze zwierzęcia przez podmiot, który dokonał tej czynności.

Dodać należy, że tryb interwencyjny czasowego odebrania zwierzęcia dopuszcza się wyłącznie w nadzwyczajnych okolicznościach; dla jego zastosowania nie jest wystarczające spełnienie przesłanek z art. 6 ust. 2 u.o.z. (znęcanie się nad zwierzęciem), lecz konieczne pozostaje zaistnienie szczególnych okoliczności, takich jak: przypadek niecierpiący zwłoki, zagrożenie dla zdrowia lub życia zwierzęcia w sytuacji pozostawania zwierzęcia u dotychczasowego właściciela lub opiekuna.

W wypadku, o którym stanowi art. 7 ust. 3 u.o.z. decyzja o czasowym odebraniu zwierzęcia ma charakter deklaratoryjny. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wyrażono pogląd, że moc obowiązująca tej decyzji sięga *ex tunc* – od momentu, w którym nastąpiło faktyczne jego odebranie (zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 września 2017 r. sygn. akt II SA/Kr 288/17 – wszystkie orzeczenia sądów administracyjnych publikowane pod adresem: http://orzeczenia.nsa.gov.pl). Pogląd ten można podzielić w tym znaczeniu, że decyzja pozytywna – orzekająca o odebraniu zwierzęcia stwierdza, że ze względu na zaistnienie wspomnianych, nadzwyczajnych okoliczności, powstał *ex lege* zindywidualizowany obowiązek jednego z podmiotów, o których mowa w art. 7 ust. 3 u.o.z., do odebrania zwierzęcia jego właścicielowi lub opiekunowi. Decyzja negatywna – odmawiająca odebrania zwierzęcia stwierdza zaś niezaistnienie którejś z nadzwyczajnych przesłanek, o których mowa w przywołanym przepisie, a wobec tego – niepowstanie obowiązku odebrania zwierzęcia przez policjanta, strażnika gminnego lub upoważnionego przedstawiciela organizacji społecznej.

W tym miejscu należy jedynie wspomnieć, że sposób rozstrzygnięcia sprawy z art. 7 ust. 3 in fine u.o.z. rzutuje na kwestię kosztów, które w przypadku decyzji odmownej właściwego organu powinien ponieść podmiot, który bezzasadnie odebrał zwierzę jego właścicielowi lub opiekunowi prawnego (*argumentum* z art. 7 ust. 4 u.o.z.). Natomiast jeżeli organ administracyjny rozstrzygnie o odebraniu zwierzęcia, we wspomnianych okolicznościach kosztami transportu, utrzymania i koniecznego leczenia zwierzęcia obciąża się jego dotychczasowego właściciela lub opiekuna.

Status strony w postępowaniu w przedmiocie czasowego odebrania zwierzęcia

przysługuje jego właścicielowi lub opiekunowi. W każdym wypadku właściwy organ administracyjny rozstrzyga o ich uprawnieniach w odniesieniu do odbieranego zwierzęcia – zarówno w trybie zwykłym, jak i w trybie interwencyjnym. W orzecznictwie sądowym zaistniała natomiast rozbieżność co do statusu organizacji społecznej w postępowaniu, o którym stanowi art. 7 ust. 3 *in fine* u.o.z.

II. 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 wyłącznie wnosić o dopuszczenie do udziału w postępowaniu w charakterze podmiotu na prawach strony. W tym względzie w orzecznictwie sądów administracyjnych utrwaliły się dwa stanowiska.

II.1. Pierwsze ze stanowisk, sprowadzające się do nieprzyznania przymiotu strony organizacji społecznej, której celem statutowym jest ochrona zwierząt – a której upoważniony przedstawiciel odebrał czasowo zwierzę – prezentowane jest na dwa sposoby. 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 r. 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 posiadają 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 ww. trybie nie jest

równoznaczna z legitymowaniem przez nie interesem prawnym w rozumieniu art. 28 k.p.a. Tożsame stanowisko wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 lipca 2018 r. 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 by pozwalało na uznanie tej organizacji społecznej 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 byłoby 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 sposób wyrażenia stanowiska o braku interesu prawnego wspomnianej organizacji społecznej w rozstrzygnięciu, o którym stanowi art. 7 ust. 3 *in fine* u.o.z., polegał na stwierdzeniu wyłącznie, że ze względu na niezłożenie przez organizację społeczną podania o dopuszczenie do udziału w postępowaniu na podstawie art. 31 § 1 pkt 2 k.p.a., nie przysługiwał jej status uczestnika na prawach strony. W tych wypadkach sądy administracyjne nie wypowiadały się z reguły *explicite* na temat nieposiadania przez organizację społeczną przymiotu strony w ww. postępowaniu, lecz zwracały uwagę na niejednolitość orzecznictwa co do formy dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu. Wyrokiem z dnia 22 grudnia 2014 r. w sprawie o sygn. akt II SA/Kr 1495/14 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie uchylił zaskarżoną decyzję o odmowie odebrania zwierzęcia w trybie art. 7 ust. 3 u.o.z., uznając niedopuszczalność merytorycznego rozpoznania sprawy w postępowaniu odwoławczym, zainicjowanym przez podmiot nie mający do tego legitymacji procesowej – organizację społeczną, o której mowa w art. 7 ust. 3 u.o.z. uznaną za stronę tego postępowania. Wskazując na nieprawidłowość działania organu odwoławczego w tym względzie, zwrócono uwagę, że o udziale organizacji społecznej na prawach strony można byłoby mówić wówczas, gdyby zwróciła się ona o dopuszczenie do udziału w postępowaniu na podstawie art. 31 § 1 pkt 2 k.p.a., a organ prowadzący postępowanie po przeanalizowaniu przesłanek zawartych w tym

przepisie, wydałby stosowne postanowienie. W ocenie wspomnianego Sądu, skoro organizacja społeczna nie złożyła w tym postępowaniu wniosku o dopuszczenie jej do udziału w sprawie, nie miała ona legitymacji procesowej do skutecznego wszczęcia postępowania odwoławczego. Podobny pogląd wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 11 stycznia 2018 r., sygn. akt II SA/Kr 1383/15, w sprawie dotyczącej prawidłowości stwierdzenia niedopuszczalności odwołania organizacji społecznej od decyzji o odmowie czasowego odebrania zwierzęcia w trybie art. 7 ust. 3 u.o.z. Sąd podkreślił, że organizacja społeczna wniosła jedynie o wszczęcie postępowania, natomiast nie złożyła wniosku o dopuszczenie do udziału w toczącym się postępowaniu. Wobec tego organ nie wydał postanowienia na podstawie art. 31 § 1 pkt 1 i § 2 k.p.a. W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, sam fakt udziału w postępowaniu na prawach strony nie uzasadniał twierdzenia, że organizacja społeczna mająca na celu ochronę zwierząt była uprawniona do wniesienia odwołania i żądania jego merytorycznego rozstrzygnięcia. Skarga kasacyjna od powyższego wyroku została oddalona przez Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 11 stycznia 2018 r., sygn. akt II OSK 770/16, w którym stwierdzono, że organizacji społecznej nie przysługiwało w postępowaniu administracyjnym prawo do wniesienia odwołania, gdyż nie została ona dopuszczona przez organ administracji do udziału w postępowaniu.

Powyższe orzeczenia sądowoadministracyjne odnosiły ten sam skutek prawny, co wyroki, w których werbalizowano w sposób wyraźny brak legitymacji do występowania przez organizacje społeczne we wskazanych postępowaniach w charakterze strony. Pomimo różnych sposobów wyrażenia oceny prawnej, sądy administracyjne we wszystkich powyższych orzeczeniach w tożsamy sposób interpretowały przepis art. 7 ust. 3 u.o.z. w związku z art. 28 k.p.a. Wskutek nieuznania interesu prawnego organizacji społecznej w postępowaniu w sprawie czasowego odebrania zwierzęcia w tzw. trybie interwencyjnym, sądy administracyjne przyjmowały konieczność złożenia przez nią podania o dopuszczenie do udziału w tym postępowaniu.

II.2. Drugi pogląd dotyczący analizowanej materii – przeciwny przedstawionemu powyżej – został w orzecznictwie sądowoadministracyjnym zaprezentowany również na dwa sposoby. Pierwszy sposób polegał na wyrażeniu wprost argumentacji mającej uzasadnić stanowisko, że 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 r., 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 poprzez 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 r. (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.

Drugi sposób prezentowania powyższego stanowiska polegał na usankcjonowaniu interesu prawnego organizacji społecznych w postępowaniach o wydanie następczej decyzji z art. 7 ust. 3 *in fine* u.o.z. – bez dokonywania w tym względzie wywodów prawnych. Tytułem przykładu, wyrokiem z dnia 26 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 1135/18, Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 7 grudnia 2017 r., sygn. akt II SA/Op 474/17, którym uchylono decyzję organu odwoławczego oraz poprzedzającą ją decyzję organu pierwszej instancji, ze względu na naruszenia przepisów prawa w stopniu mającym istotny wpływ na wynik sprawy. Sądy administracyjne obu instancji nie zakwestionowały statusu organizacji społecznej, której statutowym celem jest ochrona praw zwierząt, jako strony postępowania administracyjnego zakończonego odmową odebrania zwierząt czasowo zabranych przez uprawnionego przedstawiciela tej organizacji w trybie art. 7 ust. 3 u.o.z. Organizacja ta zainicjowała to postępowanie oraz skutecznie wniosła odwołanie od decyzji pierwszoinstancyjnej. Interes prawny organizacji społecznej w tym postępowaniu nie był przedmiotem wątpliwości sądów administracyjnych.

II.3. O aktualności problemu zaistniałego w orzecznictwie sądowoadministracyjnym na kanwie przedstawionej tematyki – a tym samym o potrzebie wydania uchwały abstrakcyjnej we wskazanym zakresie, świadczy treść nieprawomocnego – jak dotąd – wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 11 września 2018 r., sygn. akt II SA/Wr 465/18, który oczekuje na kontrolę instancyjną przed Naczelnym Sądem Administracyjnym (sygn. akt II OSK 3579/18). W uzasadnieniu tego orzeczenia Sąd pierwszej instancji wskazał, że podziela stanowisko wykluczające udział organizacji społecznej, o której mowa w art. 7 ust. 3 u.o.z., w charakterze strony postępowania w rozumieniu art. 28 k.p.a. – wyrażone w wyrokach WSA we Wrocławiu z dnia: 3 stycznia 2018 r., sygn. akt

II SA/Wr 711/17 oraz 10 stycznia 2018 r., sygn. akt II SA/Wr 637/17, a także m.in. w wyrokach: NSA z dnia 11 stycznia 2018 r., sygn. akt II OSK 770/16, WSA w Lublinie z dnia 20 czerwca 2018 r., sygn. akt II SA/Lu 218/18, WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 21 maja 2015 r., sygn. akt II SA/Go 231/15, WSA w Krakowie z dnia 22 grudnia 2014 r., sygn. akt II SA/Kr 1495/14, WSA w Szczecinie z dnia 6 listopada 2013r., sygn. akt II SA/Sz 965/13 – a tym samym nie podziela stanowiska wyrażonego w wyroku WSA w Kielcach z dnia 15 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Ke 39/18.

Natomiast wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 10 stycznia 2018 r., sygn. akt II SA/Wr 637/17 – na który powołał się inny skład orzekający tego Sądu w przytoczonym wyżej orzeczeniu z dnia 11 września 2018 r., sygn. akt II SA/Wr 465/18, 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 r., sygn. akt II OSK 1162/18.

III. Zasadność wniosku o podjęcie uchwały z art. 15 § 1 pkt 2 w związku z art. 264 § 2 p.p.s.a.

Przedstawione rozbieżności w orzecznictwie sądowoadministracyjnym odnoszącym się do problematyki wskazują na zróżnicowane rozumienie – a w konsekwencji również stosowanie – art. 7 ust. 3 u.o.z. w związku z art. 28 k.p.a. Jak wskazano wyżej, w poszczególnych wyrokach wojewódzkich sądów administracyjnych oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjmowano, że – ze względu na treść art. 7 ust. 3 u.o.z. w związku z art. 28 k.p.a. – organizacja społeczna, której upoważniony przedstawiciel odebrał zwierzę, zawiadamiając o tym niezwłocznie wójta (burmistrza, prezydenta miasta), posiada interes prawny w postępowaniu zmierzającym do wydania decyzji w przedmiocie odebrania zwierzęcia. W innych wyrokach sądy administracyjne dokonały odmiennej wykładni wskazanych przepisów, stwierdzając, że wspomniana organizacja społeczna nie posiada przymiotu strony w postępowaniu, o którym mowa w art. 7 ust. 3 u.o.z., ze względu na brak interesu prawnego w rozumieniu art. 28 k.p.a. W konsekwencji,

według tego ostatniego poglądu, w celu uzyskania uprawnień strony w tym postępowaniu niezbędne jest wystąpienie przezeń z żądaniem dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu na podstawie art. 31 § 1 pkt 2 k.p.a.

W doktrynie prawa podkreślono, że abstrakcyjne pytanie prawne musi dotyczyć przepisów prawnych, których wykładnia była niezbędna do rozstrzygnięcia sprawy w rozbieżnych orzeczeniach sądów administracyjnych (A. Kabat, *Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego* [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2003, s. 90; ponadto: postanowienie NSA (7) z dnia 3 marca 2014 r., sygn. akt II FPS 7/13). W analizowanym przypadku sytuacja taka ma miejsce. Wskazane przepisy art. 7 ust. 3 u.o.z. w związku z art. 28 k.p.a., wywołujące rozbieżności w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, stanowiły podstawę rozstrzygnięć sądów administracyjnych lub przyjęcia ustaleń mających wpływ na treść orzeczenia.

Z powyższych względów należy stwierdzić, że wynikająca z art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. przesłanka dla wystąpienia z wnioskiem o podjęcie przez Naczelny Sąd Administracyjny uchwały abstrakcyjnej, tzn. zaistnienie sytuacji, w której stosowanie wspomnianych przepisów prawnych wywołało rozbieżności w orzecznictwie – została spełniona. Uzasadnione jest zatem wystąpienie przez Prokuratora Generalnego z wnioskiem o podjęcie tej uchwały na podstawie art. 264 § 2 p.p.s.a.

IV. Stanowisko Prokuratora Generalnego

IV.1. Przymiot strony postępowania administracyjnego

W ocenie Prokuratora Generalnego, w postępowaniu zmierzającym do wydania decyzji na podstawie art. 7 ust. 3 *in fine* ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 122 ze zm.; dalej: „u.o.z.") organizacja społeczna, której statutowym celem jest ochrona zwierząt, a której upoważniony przedstawiciel odebrał zwierzę i zawiadomił o tym wójta (burmistrza, prezydenta miasta) – posiada status strony w rozumieniu art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. k.p.a.

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. posiada umocowanie materialnoprawne. Kwestię tę przesądziła nowelizacja k.p.a. wdrożona ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. 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.), 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 sądowoadministracyjnym utrwalił się pogląd co do przyjmowania materialnej (obiektywnej) koncepcji strony. Już w wyroku z dnia 19 stycznia 1995 r. w sprawie o sygn. akt I SA 1326/93 („Glosa" 1996, nr 1, s. 5 i n.) stwierdzono, że pojęcie strony, jakim posługuje się art. 28 k.p.a., powinno być wyprowadzone z przepisów prawa materialnego, czyli z normy prawnej, która stanowi 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 cywilnego (zob. uchwałę NSA z dnia 11 października 1999 r., sygn. akt OPS 11/99, ONSA 2000, Nr 1, poz. 6 oraz uchwałę NSA z dnia 28 maja 2001 r., sygn. akt OPS 1/01, ONSA 2001, Nr 4, poz. 146). Podkreślić należy, że w art. 28 k.p.a. interes prawny lub obowiązek jest przypisany wprost podmiotowi, gdyż jest określony jako jego własny (zob. B. Adamiak, J. Borkowski, A. Krawczyk, *Aspekty podmiotowe regulacji prawa procesowego* w: *System prawa administracyjnego. Tom 9. Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2017, s. 141-142).

Należy zwrócić uwagę, że w określonych okolicznościach interes prawny w postępowaniu administracyjnym przysługuje podmiotowi, któremu na mocy przepisów prawa przysługują uprawnienia w różnych sferach – zarówno w sferze *imperium*, jak i w sferze *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 wykonywania przez ten organ swych uprawnień w sferze *dominium* (zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 lutego 2010 r., sygn. akt I SA/Wa 2009/09). 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 to 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 administrującego (zob. uchwała NSA z dnia 16 lutego 2016 r., sygn. akt I OPS 2/15).

Wobec powyższego w celu ustalenia, czy wspomniana organizacja społeczna posiada 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; a po drugie – czy postępowanie, o którym mowa w tym przepisie, dotyczy jej interesu prawnego lub obowiązku wynikającego z normy prawnomaterialnej.

IV.2. Etapy procedury na podstawie art. 7 ust. 3 u.o.z. Obowiązek oraz interes prawny organizacji społecznej

Hipoteza normy z art. 7 ust. 3 u.o.z. określa okoliczności, w których aktualizuje się obowiązek organizacji społecznej do określonego działania. Jak wskazano już powyżej, 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 powyższego przepisu pozwala na wyodrębnienie dwóch etapów 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 ani we własnym imieniu, lecz w imieniu organizacji społecznej której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt (zob. art. 2 ust. 2 i art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. 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*, „Casus" 2019, nr 1, s. 47). W sytuacji tej upoważniony przedstawiciel dokonuje czynności władczej (*imperium*), skierowanej w sposób bezpośredni do sfery prawnej właściciela lub opiekuna zwierzęcia. Czynność tą 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 stanowi ingerencję negatywną, natomiast z punktu widzenia ochrony zwierzęcia przed utratą życia lub zdrowia – ingerencję pozytywną (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).

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, tzn. czy istniało zagrożenie dla życia lub zdrowia zwierzęcia w związku z pozostawaniem 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 posiada 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 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 władczych (por. W. Radecki, *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 85), to w drugim etapie należy mówić

o istnieniu interesu prawnego w sposobie załatwienia analizowanej sprawy administracyjnej.

IV.3. 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 typu 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 (np. 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, opisanych jako, np. określone zdarzenia, dokonane działania czy inne czynności, określony stan (zob. Z. Cieślak, w: *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2009, s. 56; J. Łętowski, *Prawo administracyjne dla każdego*, Warszawa 1995, s. 27). Normy prawa administracyjnego materialnego odzwierciedlają władczą metodę regulacji i istotnym ich wyróżnikiem jest jednostronne, bezwzględne wiązanie adresatów (zob. J. Filipek, *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, Warszawa-Kraków 1982, s. 29). Po piąte, 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), bądź też z aktów stosowania tychże norm (zwykle aktów administracyjnych w postaci decyzji administracyjnych) przez upoważnione podmioty administrujące (wyróżnik sposobu oddziaływania norm prawnomaterialnych – zob. Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2009,

s. 8 i n.; M. Zdyb, *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego: studium teoretyczno-prawne,* Lublin 1991, s. 73).

W świetle powyższych 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 wyżej – jest właściciel lub opiekun zwierzęcia.

Równocześnie należy stwierdzić, że ww. 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.

IV.4. Sposób załatwienia sprawy odebrania zwierzęcia. 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. 417^2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1145 ze zm.; dalej jako: „k.c.").

Niezależnie od tego sposób rozstrzygnięcia sprawy odebrania zwierzęcia w drodze następczej decyzji na ww. 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, 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 sądowoadministracyjnym, iż celowe jest orzeczenie o obciążeniu kosztami właściciela lub opiekuna zwierzęcia wprost w decyzji z art. 7 ust. 3 *in fine* u.o.z. (zob. wyrok NSA z dnia 11 lipca 2018 r., sygn. akt II OSK 1002/18). W przeciwnym wypadku niemożliwe jest przymuszenie właściciela lub opiekuna do zwrotu tych kosztów w trybie egzekucji administracyjnej. Nie powstanie bowiem podstawa egzekucji (zob. art. 7 ust. 5 u.o.z. w związku z art. 3 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 1314 ze zm.). Z tego też powodu należy przyjąć, iż jeśli na etapie wydania ww. 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., tj. 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 również powinna 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.

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 ww. 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.

IV.5. Ochrona praw organizacji społecznej

Przyznanie organizacji społecznej, która dokonała odebrania zwierzęcia na podstawie art. 7 ust. 3 u.o.z. statusu strony w postępowaniu administracyjnym umożliwia obronę jej uzasadnionych interesów, o których była mowa powyżej. Dotyczy to przede wszystkim ochrony jej praw w postępowaniu wyjaśniającym, w tym poprzez możliwość przedstawienia jej argumentacji mającej świadczyć o zaistnieniu przesłanek odebrania zwierzęcia na podstawie art. 7 ust. 3 u.o.z. Poza tym stronie przysługuje możliwość przedstawienia swoich argumentów w postępowaniu odwoławczym. Uznanie istnienia interesu prawnego wskazanej organizacji społecznej otwiera jej również drogę do ochrony jej praw w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (art. 50 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm.).

V. Podsumowanie

V.1. Status strony w postępowaniu w przedmiocie czasowego odebrania zwierzęcia przysługuje jego właścicielowi lub opiekunowi. W orzecznictwie sądowym zaistniała natomiast rozbieżność co do statusu organizacji społecznej w postępowaniu z art. 7 ust. 3 in fine u.o.z. W poszczególnych wyrokach sądy administracyjne stwierdzały, że organizacji społecznej, której upoważniony przedstawiciel w drodze czynności faktycznej dokonał odebrania zwierzęcia, a następnie wystąpił do organu z zawiadomieniem o tej czynności – przysługuje status strony w postępowaniu zmierzającym do wydania decyzji w przedmiocie odebrania zwierzęcia. W innych orzeczeniach przyjęto, że wspomniany podmiot może wyłącznie wnosić o dopuszczenie do udziału w postępowaniu w charakterze podmiotu na prawach strony.

V.2. Przedstawione rozbieżności w orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazują na zróżnicowane stosowanie art. 7 ust. 3 u.o.z. w związku z art. 28 k.p.a. Przepisy te stanowiły podstawę rozstrzygnięć sądów administracyjnych lub przyjęcia ustaleń mających wpływ na treść orzeczenia.

V.3. W określonych okolicznościach interes prawny w postępowaniu administracyjnym przysługuje podmiotowi, któremu na mocy przepisów prawa przysługują uprawnienia w różnych sferach – zarówno w sferze *imperium*, jak i w sferze *dominium*. Dotyczy to również organizacji społecznej na podstawie art. 7 ust. 3 u.o.z. W pierwszym etapie procedury odebrania zwierzęcia organizacja społeczna działająca przez swojego przedstawiciela, dokonując czynności odebrania zwierzęcia jego właścicielowi lub opiekunowi – występuje w charakterze podmiotu administrującego. Natomiast w drugim etapie – w postępowaniu administracyjnym zmierzającym do wydania decyzji w przedmiocie odebrania zwierzęcia – organizacja społeczna znajduje się w sytuacji podmiotu administrowanego.

V.4. O ile w pierwszym etapie można mówić o istnieniu obowiązku organizacji społecznej do podjęcia działań władczych, to w drugim etapie możemy mówić o istnieniu interesu prawnego w sposobie załatwienia analizowanej sprawy administracyjnej.

V.5. 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. Równocześnie należy stwierdzić, że ww. 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.

V.6. Zarówno właściciel lub opiekun zwierzęcia, jak i organizacja społeczna, która poprzez upoważnionego przedstawiciela dokonała jego odebrania, są zainteresowani wynikiem postępowania z art. 7 ust. 3 *in fine* u.o.z. Jeżeli bowiem okaże się, że zapadnie decyzja o odmowie odebrania zwierzęcia, zwierzę 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. 417^2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1145 ze zm.; dalej jako: „k.c.").

V.7. 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. 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.

V.8. Przyznanie organizacji społecznej, która dokonała odebrania zwierzęcia na podstawie art. 7 ust. 3 u.o.z., statusu strony w postępowaniu administracyjnym umożliwia obronę jej uzasadnionych interesów w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym. Wynik tych postępowań przekłada się na zaistnienie albo niezaistnienie odpowiedzialności organizacji społecznej za powstałe szkody w związku z odebraniem zwierzęcia.

V.9. Przedstawione powyżej okoliczności wskazują na istnienie interesu prawnego organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym zmierzającym do wydania decyzji w sprawie odebrania zwierzęcia w trybie interwencyjnym.

VI. Proponowana treść uchwały abstrakcyjnej

Biorąc pod uwagę powyższe, wnoszę o podjęcie uchwały następującej treści:

„W postępowaniu zmierzającym do wydania decyzji na podstawie art. 7 ust. 3 *in fine* ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 122 ze zm.) organizacja społeczna, której statutowym celem jest ochrona zwierząt, a której upoważniony przedstawiciel odebrał zwierzę i zawiadomił o tym wójta (burmistrza, prezydenta miasta) – posiada status strony w rozumieniu art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm.).