

Interpretacja dotycząca określenia właściwego podmiotu uprawnionego do złożenia wniosku o wydanie zezwolenia na czynności zakazane w stosunku do gatunków chronionych (art. 56 ust. 6)

Wniosek o wydanie zezwolenia na odstępstwo od zakazów w stosunku do gatunków chronionych (art. 56 ust. 6 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody) może złożyć jedynie zainteresowana strona postępowania. Nie jest możliwe złożenie wniosku w tej sprawie przez organ prowadzący postępowanie o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów (art. 83 ust. 1), w tym drzew rosnących w obrębie pasa drogowego drogi publicznej (art. 83 ust. 2a),

Zgodnie z art. 83 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 151, poz. 1220, z późn. zm.) usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości może nastąpić m.in. po uzyskaniu zezwolenia wydanego przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta na wniosek posiadacza nieruchomości za zgodą jej właściciela. Zgodnie z ust. 2c przywołanego artykułu organ właściwy do wydania zezwolenia, o którym mowa w ust. 1, przed jego wydaniem dokonuje oględzin w zakresie występowania w obrębie zadrzewień gatunków chronionych.

W przypadku, gdy w czasie dokonywania oględzin zadrzewień, stwierdzono w ich obrębie występowanie chronionych gatunków, zaś usunięcie drzew wiąże się z naruszeniem zakazów obowiązujących w stosunku do tych gatunków, należy wystąpić na podstawie art. 56 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie przyrody odpowiednio do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska lub właściwego miejscowo regionalnego dyrektora ochrony środowiska o wydanie zezwolenia na odstępstwo od danego zakazu.

Wydanie zezwolenia z zakresu ochrony gatunkowej, na podstawie art. 56 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie przyrody należy traktować jako zagadnienie wstępne w rozumieniu art. 97 § 1 pkt. 4 k.p.a., od którego rozstrzygnięcia zależy rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji dotyczącej usunięcia drzewa. Zagadnieniem wstępnym jest bowiem zagadnienie prawne o charakterze materialnym, które pojawiło się w toku postępowania w sprawie indywidualnej i ma istotne znaczenie dla jej rozstrzygnięcia. Rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego należy do kompetencji organu administracji publicznej lub sądu powszechnego.

W takiej sytuacji, z uwagi na potrzebę rozstrzygnięcia ww. zagadnienia wstępnego, organ prowadzący postępowanie powinien na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. je zawiesić w formie postanowienia i jednocześnie, zgodnie z art. 100 § 1 k.p.a. wezwać wnioskodawcę do wystąpienia z wnioskiem odpowiednio do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska lub/i do właściwego regionalnego dyrektora ochrony środowiska o wydanie zezwolenia na odstępstwo od zakazu w stosunku do gatunków chronionych.

Na mocy art. 100 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej który zawiesił postępowanie w sprawie, której rozpatrzenie zależy od rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego, mając na względzie dyspozycję tegoż przepisu, może wystąpić do właściwego organu o rozstrzygnięcie tego zagadnienia albo wezwać stronę do wystąpienia o to w oznaczonym terminie, przy czym swoboda organu administracji jest w tym względzie ograniczona obowiązującymi przepisami prawa. Przepisy k.p.a. przewidują dwa sposoby wszczęcia postępowania administracyjnego, tj. na żądanie strony lub z urzędu (art. 61 § 1 k.p.a.),

natomiast podstawę do wszczęcia postępowania administracyjnego dają przepisy prawa materialnego. Organ administracji publicznej jest zobowiązany do wystąpienia do właściwego organu lub sądu o rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego tylko wówczas, gdy w świetle przepisów prawa materialnego i procesowego będzie legitymowany do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania przed innym organem lub sądem. Przepis art. 100 § 1 k.p.a. nie ustanawia dla organu administracyjnego szczególnej legitymacji procesowej do żądania wszczęcia postępowania przed takim organem lub sądem.

Zgodnie z brzmieniem art. 56 ust. 6 ustawy o ochronie przyrody zezwolenie na odstępstwa od zakazów w stosunku do gatunków chronionych może być wydane na wniosek. Z treści tego przepisu oraz mając na względzie art. 61 § 1 k.p.a. należy wnioskować, że mowa tu o wniosku zainteresowanej strony (por. K. Gruszecki, Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz, ABC, 2010, wyd. II. art. 56). Tym samym zarówno Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska jak i regionalny dyrektor ochrony środowiska nie posiadają podstaw prawnych do wszczęcia postępowania z zakresu odstępstw od zakazów obowiązujących w stosunku do gatunków chronionych z urzędu (chyba, że znajdą przesłanki określone w art. 61 § 2 k.p.a.).

Mając na uwadze brzmienie art. 28 k.p.a. należy stwierdzić, że organ, który zawiesił postępowanie z uwagi na potrzebę rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego nie ma interesu prawnego lub obowiązku w wydaniu takiego rozstrzygnięcia, z czym nierozdzielnie związane jest kodeksowe pojęcie strony postępowania administracyjnego. Przepis art. 100 § 1 k.p.a. nie daje temu organowi legitymacji do żądania wszczęcia postępowania i udziału w tym postępowaniu jako strony (podobnie SN w wyroku z dnia 4 czerwca 2003 r., I CKN 471/01, OSNC 2004, nr 7-8, poz. 126: "Artykuł 100 § 1 k.p.a. nie przyznaje organowi administracji publicznej zdolności sądowej (art. 64 k.p.c.) ani uprawnienia do wystąpienia do sądu w sprawie, która dotyczy strony prowadzonego przez ten organ postępowania").

Ponadto należałoby zauważyć, że w przypadku, gdyby organ właściwy do wydania zezwolenia posiadał przymiot strony w postępowaniu z zakresu ochrony gatunkowej, podlegałby on wyłączeniu od udziału w prowadzonym przez niego postępowaniu o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew, z uwagi na art. 24 § 1 pkt 1 w związku z art. 26 § 3 k.p.a.