

WYROK
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO
W BYDGOSZCZY Z DNIA 18 GRUDNIA 2019 R.,
SYGN. AKT II SA/BD 772/19

Posiadaczem i właścicielem nieruchomości, na których znajdowały się drzewa, będące przedmiotem postępowania nie jest proboszcz parafii jako osoba fizyczna, lecz parafia – osoba prawna, reprezentowana przez proboszcza. Adresatem zawartego w decyzji administracyjnej obowiązku musi być strona postępowania administracyjnego, a nie jej organ czy przedstawiciel. Ci ostatni działają bowiem w imieniu strony w postępowaniu, natomiast prawa i obowiązki wynikające z decyzji dotyczą strony postępowania.

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia [...] czerwca 2019 r. nr [...] Wójt Gminy O., działając na podstawie m.in. art. 88 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1614 z późn. zm., dalej powoływanej jako „uop”), wymierzył z urzędu Proboszczowi Parafii Rzymsko-Katolickiej [...] w O. (dalej powoływanej jako „Parafia Rzymsko-Katolicka”) Ks. P. K., ul. [...], [...] O., administracyjną karę pieniężną w wysokości [...] zł za usunięcie bez wymaganego zezwolenia: 3 sztuk drzew – tj. 2 szt. drzew gatunku klon zwyczajny i 1 szt. drzewa gatunku robinia akacjowa – z terenu nieruchomości o nr ew. [...] w miejscowości O., obręb O., gm. O. oraz 1 sztuki drzewa gatunku robinia akacjowa z terenu nieruchomości o nr ew. [...] w miejscowości O., obręb O., gmina O.

W uzasadnieniu decyzji organ I instancji wskazał, że po przeprowadzeniu w dniach [...] kwietnia 2019 r. oraz [...] maja 2019 r. oględzin terenowych – na nieruchomości o nr ew. [...] w O., stanowiącej teren cmentarza parafialnego oraz na nieruchomości o nr [...] w O., stanowiącej teren przy cmentarzu – stwierdzono usunięcie ww. drzew na podstawie występujących tam pniaków drzew oraz śladów po ich usunięciu. Z uwagi na to, że kłody drzew zostały usunięte, pracownicy Urzędu Gminy O. dokonali czynności pomiarowych zgodnie z art. 89 ust. 4 uop.

Organ ustalił, że usunięte drzewa wymagały uzyskania zezwolenia na usunięcie oraz, że wyjątki od obowiązku jego uzyskania wymienione w art. 83f ust. 1 uop nie mają zastosowania w sprawie. Jednocześnie podkreślił, że drzewa przed ich usunięciem były żywotne, nie stwarzały zagrożenia dla zdrowia lub życia człowieka i nie zostały usunięte w stanie wyższej konieczności. Organ wskazał, że Ks. Proboszcz w toku postępowania w sprawie wyjaśnił, że przedmiotowe drzewa usunięte zostały omyłkowo na jego zlecenie, że usunięto je z uwagi na to, iż nie ma miejsc grzebalnych na cmentarzu, a korzenie drzew unoszą pomniki i chodnik. Ponadto organ stwierdził, że pniaki drzew znajdują się na ww. nieruchomościach będących własnością Katolickiej Fary w O., i zaznaczył że zgodnie z art. 88 ust. 2 uop administracyjna kara pieniężna za usunięcie drzew bez wymaganego zezwolenia nakładana jest na posiadacza nieruchomości, albo właściciela urządzeń, o których mowa w art. 49 § 1 Kodeksu cywilnego, albo na inny podmiot, jeżeli działał bez zgody posiadacza nieruchomości. Podniósł również, że w sprawie nie zachodzą przypadki na podstawie których nie nalicza się opłat za usunięcie drzew, nie wymierza się administracyjnej kary pieniężnej, obniża się ją o 50%, a także nie wszczyna się lub umarza się postępowanie w sprawie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej. Wskazując na powyższe ustalenia i zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, organ stwierdził, że w tych okolicznościach zobowiązany był do wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej w wysokości dwukrotnej opłaty za usunięcie spornych drzew, opisując przy tym szczegółowo sposób jej wyliczenia.

Od powyższej decyzji odwołał się Proboszcz Parafii Rzymsko-Katolickiej, Ks. P. K., wskazując, iż jest z niej niezadowolony. Uzasadniając odwołanie wskazał, iż usunięcie przedmiotowych drzew było spowodowane ochroną pomników i chodników na cmentarzu parafialnym oraz brakiem miejsc pochówkowych. Podniósł również, że w związku z decyzją Wójta Gminy O. z dnia [...] lutego 2019 r. nr [...], która w punkcie VI zakazem wycinki obejmuje dwa drzewa: dąb szypułkowy i brzozę brodawkowatą – był przekonany, że tylko na te drzewa jest zakaz.

Po rozpatrzeniu powyższego odwołania, Samorządowe Kolegium Odwoławcze (SKO) w B. decyzją z dnia [...] lipca 2019 r. nr [...], orzekło o utrzymaniu w mocy zaskarżonej decyzji organu I instancji, stwierdzając iż w sprawie organ I instancji zgodnie z prawem nałożył administracyjną karę pieniężną za usunięcie 4 sztuk przedmiotowych drzew bez wymaganego zezwolenia. Organ odwoławczy wskazał przy tym, iż zezwolenie na usunięcie drzew z działek nr [...] i nr [...] w O., objęte decyzją Wójta Gminy O. z dnia [...] lutego 2019 r., dotyczyło innych drzew niż objęte niniejszym postępowaniem, o innych obwodach, w części rosnących na innej działce, w związku z tym trudno mówić o omyłkowej wycince, tym bardziej, że sam odwołujący w toku postępowania przyznał, że drzewa zostały usunięte bez zachowania wymaganej prawem

procedury (pismo z dnia [...] maja 2019 r.). Jednocześnie SKO podkreśliło, że nie ma żadnej relacji pomiędzy zaskarżoną decyzją, a decyzją z dnia [...] lutego 2019 r.

Na powyższą decyzję skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy wniósł Proboszcz Parafii Rzymsko-Katolickiej, Ks. P. K., domagając się jej uchylenia, jak i uchylenia poprzedzającej ją decyzji organu I instancji oraz umorzenie postępowania, ewentualnie uchylenia zaskarżonej decyzji i przekazania sprawy organowi do ponownego rozpoznania. Zaskarżonemu rozstrzygnięciu skarżący zarzucił:

- uchybienia procesowe mogące mieć istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, poprzez naruszenie podstawowej zasady praworządności określonej w art. 6 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 z późn. zm., dalej powoływanej jako „k.p.a.”) oraz art. 7 Konstytucji RP, poprzez wydanie decyzji bez poszanowania prawa, bez przeprowadzenia właściwego postępowania dowodowego oraz bez ustalenia właściwego podmiotu, który to byłby ewentualnie zobowiązany do uiszczenia kary;

- naruszenie przepisów art. 8 k.p.a. poprzez prowadzenie postępowania w sposób podważający zaufanie do organów administracji publicznej, poprzez kierowanie się wyłącznie interesem fiskalnym i rozstrzygnięciem wszelkich pojawiających się wątpliwości i niejasności na niekorzyść wnioskodawcy;

- naruszenie przepisu art. 7 w zw. z art. 77 § 1 k.p.a., poprzez nierozpatrzenie materiału dowodowego w sposób rzetelny i zgodny z zasadami prawidłowego rozumowania, a w konsekwencji niewyjaśnienie wszystkich okoliczności faktycznych istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, w tym ustalenia właściwego podmiotu będącego wnioskodawcą, jak i ustalenia właściwego podmiotu na rzecz którego powinna zostać nałożona kara pieniężna;

- naruszenie przepisu art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a., poprzez wydanie decyzji czyniącej ją nieważną z mocy prawa, gdyż została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie;

- naruszenia przepisów określonych w art. 83 w zw. z art. 83a i 83b uop oraz naruszenie art. 89 ust. 1 i 2 uop, poprzez wszczęcie postępowania i wydanie decyzji wobec niewłaściwego podmiotu, niebędącego posiadaczem ani właścicielem nieruchomości, na których były posadowione drzewa.

W uzasadnieniu skargi skarżący wskazał w szczególności, że organy, zarówno I jak i II instancji, z urzędu w sposób niewłaściwy zbadały podmiotowość właściciela lub posiadacza działek, na terenie których były posadowione przedmiotowe drzewa, że błędnie skierowały decyzje do Ks. Proboszcza P. K., który nie jest ani właścicielem, ani posiadaczem tych działek, zamiast do Parafii Rzymsko-Katolickiej, która zgodnie z dekretem biskupa diecezji jest właścicielem nieruchomości wymienionych w zaskarżonej decyzji i, która zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 18 grudnia 2019 r.

w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1347; prawidłowo: t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 380 z późn. zm.; dalej powoływanej jako „ustawa z dnia 17 maja 1989 r.” lub „ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej”) posiada niezależną osobowość prawną, że wobec tego stroną w sprawie powinna być Parafia Rzymsko-Katolicka, a nie Ks. Proboszcz P. K., i do Parafii Rzymsko-Katolickiej powinny być skierowane decyzje w sprawie, tymczasem w sprawie decyzje zostały skierowane do Ks. Proboszcza P. K., a więc do osoby, która nie jest stroną w sprawie (art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a.). Ponadto skarżący podniósł, iż na żadnym etapie postępowania organy nie żądały stosownej dokumentacji potwierdzającej, iż P. K. jest księdzem proboszczem właściwie umocowanym do reprezentowania i zarządzania Parafią Rzymsko-Katolicką. Zarzucił także, że organy nakładają administracyjną karę pieniężną nie uwzględniając ważnego interesu społecznego i słusznego interesu obywateli związanego z okolicznością uszkodzenia mienia należącego do wspólnoty Parafii oraz brakiem miejsc do pochówku, co implikuje zastosowanie art. 86 ust. 1 uop.

W odpowiedzi na skargę organ odwoławczy wniosł o jej oddalenie, podtrzymując argumentację wyrażoną w zaskarżonej decyzji i wskazując, iż organem osoby prawnej – jaką jest parafia – jest proboszcz, że umocowanie proboszcza do działania w imieniu parafii wynika wprost z przepisów prawa, wobec czego organy nie mają żadnej podstawy prawnej ani faktycznej, aby żądać dokumentów potwierdzających fakt bycia proboszczem parafii oraz że proboszcz jako organ parafii może podejmować skuteczne prawnie działania na gruncie prawa polskiego, w tym władny jest w jej imieniu realizować uprawnienia właścicielskie. Odnosnie konieczności zastosowania w sprawie art. 86 ust. 1 uop, organ wskazał, iż przepis ten mówi o wyłączeniu opłat za usunięcie drzew, nie zaś o administracyjnej karze pieniężnej naliczanej za ich usunięcie bez zezwolenia, co do kwestii zarzucanego braku rozważenia interesu publicznego, organ wyjaśnił, iż interes ten rozważany jest w sytuacji, gdy złożony zostanie wniosek o zezwolenie na usunięcie drzew, natomiast w niniejszej sprawie organ został postawiony przed faktem dokonany, gdyż drzewa objęte postępowaniem usunięte zostały bez wymaganego zezwolenia.

Na rozprawie sądowej w dniu [...] grudnia 2019 r. pełnomocnik skarżącego wniosł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji i poprzedzającej ją decyzji organu I instancji. Wskazał również, że Ks. P. K. jest Proboszczem Parafii Rzymsko-Katolickiej.

UZASADNIENIE PRAWNE.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy zważył, co następuje:

Dokonując kontroli legalności wydanych w sprawie rozstrzygnięć w zakresie wynikającym z treści art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów

administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2167) w zw. z art. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przez sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm., dalej powoływanej jako „p.p.s.a.”), Sąd stwierdził, iż zaskarżoną decyzję SKO, jak też poprzedzającą ją decyzję organu I instancji należy wyeliminować z obrotu prawnego, gdyż obarczone są one wadą nieważności.

Z decyzji organu I oraz II instancji wynika, że w niniejszej sprawie prowadzone było postępowanie w sprawie usunięcia drzew bez wymaganego zezwolenia i wymierzona została z tego tytułu administracyjna kara pieniężna wobec Proboszcza Parafii Rzymsko-Katolickiej Ks. P. K. Tymczasem z przepisów postępowania oraz prawa materialnego, mających zastosowanie w niniejszej sprawie jednoznacznie wynika, że stroną przedmiotowego postępowania i adresem decyzji w przedmiocie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie drzew bez wymaganego zezwolenia nie może być proboszcz parafii, lecz sama parafia.

Zgodnie z art. 28 k.p.a. stroną postępowania administracyjnego jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie administracyjne, albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Interes prawny – jak wskazuje jego nazwa – musi wynikać z określonych przepisów prawa materialnego. Inaczej ujmując, stroną może być podmiot, który na podstawie prawa obowiązującego może lub powinien uzyskać konkretne korzyści czy też może lub powinien być obciążony określonymi obowiązkami. Może to się jednak stać dopiero po skonkretyzowaniu tych korzyści lub obowiązków właśnie w decyzji administracyjnej. Stroną w świetle art. 29 k.p.a. może być osoba fizyczna i osoba prawna, a jeśli chodzi o państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne i organizacje społeczne – również jednostki nie posiadające osobowości prawnej.

Materialnoprawną podstawę kontrowanych w sprawie decyzji stanowi przepis art. 88 ust. 1 pkt 1 uop, który stanowi, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta wymierza administracyjną karę pieniężną za usunięcie drzewa lub krzewu bez wymaganego zezwolenia. Przepis ten jest konsekwencją określonego w art. 83 ust. 1 uop obowiązku uzyskania przed usunięciem drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości lub jej części zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu przez: posiadacza nieruchomości – za zgodą właściciela tej nieruchomości; właściciela urządzeń, o których mowa w art. 49 § 1 Kodeksu cywilnego. Zgodnie z art. 88 ust. 2 uop, kara o której mowa w art. 88 ust. 1 – a więc m.in. administracyjna kara pieniężna za usunięcie drzewa lub krzewu bez wymaganego zezwolenia – jest nakładana na posiadacza nieruchomości, albo właściciela urządzeń, o których mowa w art. 49 § 1 Kodeksu cywilnego, albo na inny podmiot, jeżeli działał bez zgody posiadacza nieruchomości.

W przedmiotowej sprawie, okolicznością bezsporną, potwierdzoną przez obie strony postępowania, jest to, że właścicielem, a także posiadaczem nieruchomości na których znajdowały się drzewa, będące przedmiotem postępowania w niniejszej sprawie jest Parafia Rzymsko-Katolicka.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej odpowiednią terytorialną jednostką Kościoła Katolickiego w Polsce posiadającą osobowość prawną jest parafia. Organem parafii, jako osoby prawnej jest proboszcz, który ją reprezentuje (art. 7 ust. 3 pkt 5 ustawy z dnia 17 maja 1989 r.). Procesowym odzwierciedleniem powyższej kwalifikacji jest art. 29 k.p.a., z którego wynika, że stroną postępowania administracyjnego są osoby prawne (jak też osoby fizyczne, a gdy chodzi o państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne i organizacje społeczne – również jednostki nieposiadające osobowości prawnej). Skoro posiadaczem i właścicielem nieruchomości na których znajdowały się drzewa, będące przedmiotem postępowania jest Parafia Rzymsko-Katolicka, mająca zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. status osoby prawnej, to tym samym to Parafia Rzymsko-Katolicka, a nie jej organ i reprezentant, ma interes prawny w rozumieniu art. 28 k.p.a. oraz w konsekwencji status strony postępowania w stosunku do której skierowana może być decyzja w sprawie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie spornych drzew bez wymaganego zezwolenia, o której mowa w art. 88 ust. 1 pkt 1 uop. Wobec tego adresatem zaskarżonej decyzji SKO i poprzedzającej ją decyzji organu I instancji powinna być Parafia Rzymsko-Katolicka, a nie wskazany z imienia i nazwiska Proboszcz tej Parafii. To bowiem Parafia Rzymsko-Katolicka jest posiadaczem nieruchomości, w rozumieniu art. 88 ust. 2 uop i to ona ma interes prawny w rozumieniu art. 28 k.p.a., a nie Proboszcz Parafii Rzymsko-Katolickiej Ks. P. K., którego interesu prawnego nie dotyczy kontrolowane postępowanie administracyjne. W związku z tym, iż podmiotem praw i obowiązków jest Parafia Rzymsko-Katolicka mająca status osoby prawnej, a nie Proboszcz tej Parafii Ks. P. K., stąd też adresatem nakazów, zakazów, kar pieniężnych wraz z obowiązkiem ich wykonania może być osoba prawna, a nie jej organ.

Należy odróżniać stronę postępowania od osób czy organów, które ją w postępowaniu reprezentują. Decyzja powinna zawsze być adresowana do strony – w tym przypadku parafii, a nie do podmiotu, będącego jej organem i ją reprezentującego (proboszcza). Posiadaczem i właścicielem nieruchomości, na których znajdowały się drzewa, będące przedmiotem postępowania nie jest proboszcz parafii jako osoba fizyczna, lecz parafia – osoba prawna, reprezentowana przez proboszcza. Adresatem zawartego w decyzji administracyjnej obowiązku musi być strona postępowania administracyjnego, a nie jej organ czy przedstawiciel. Ci ostatni działają bowiem w imieniu strony w postępowaniu, natomiast prawa i obowiązki

wynikające z decyzji dotyczą strony postępowania. W sprawie natomiast skierowano decyzję administracyjną, zamiast do podmiotu praw bądź obowiązków jakim jest parafia będąca osobą prawną, do jego organu, który działał w jej imieniu, tj. wskazanego z imienia i nazwiska proboszcza parafii. W takiej sytuacji wskazanie jako adresata decyzji proboszcza parafii, jak również skierowanie do niego decyzji jest równoznaczne ze skierowaniem decyzji do osoby niebędącej stroną w sprawie i powoduje, że taka decyzja jest dotknięta wadą nieważności w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a. (por. wyrok NSA z dnia 30 września 1999 r., sygn. akt IV SA 1357/97 – publ. lex nr 47899; wyrok NSA z dnia 31 marca 1998 r., sygn. akt IV SA 884/96 – publ. lex nr 43325; wyrok NSA z dnia 18 czerwca 2019 r., sygn. akt I OSK 2215/17; wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 września 2010 r., sygn. akt VII SA/Wa 764/10; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 28 lutego 2006 r., sygn. akt II SA/Bk 882/05; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 19 marca 2019 r., sygn. akt II SA/Bk 761/18 – dostępne na stronie <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>). W przedmiotowej sprawie decyzją rozstrzygnięto o sytuacji prawnej jednostki – Proboszcza Parafii Rzymsko-Katolickiej Ks. P. K., który w świetle norm prawa materialnego nie ma interesu prawnego ani obowiązku w kontrolowanej sprawie administracyjnej. W stosunku do tego też podmiotu prowadzone było całe postępowanie administracyjne. W sprawie mamy zatem bez wątpienia do czynienia z sytuacją skierowania decyzji do osoby niebędącej stroną w sprawie (art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a.), a nie z sytuacją nieprawidłowego doręczenia decyzji, mającej charakter wyłączenie procesowy (art. 109 § 1 i 2 k.p.a.). Skierowanie zaś decyzji do podmiotu niebędącego stroną w sprawie, a z taką sytuacją mamy do czynienia w przypadku decyzji orzekających w sprawie organów, stanowi w świetle art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a. kwalifikowaną wadą decyzji stanowiącą podstawę do stwierdzenia ich nieważności.

Skoro w sprawie orzekające organy nieprawidłowo prowadziły postępowanie i wydały decyzję wobec Proboszcza Parafii Rzymsko-Katolickiej Ks. P. K., który przymiotu strony w sprawie nie posiada, to decyzje te jako dotknięte kwalifikowaną wadą prawną z art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a., podlegały z tego powodu wyeliminowaniu o obrotu prawnego, bez oceny ich legalności z punktu widzenia merytorycznych przesłanek ich wydania.

Biorąc zatem pod uwagę powyższe Sąd, na podstawie art. 145 § 1 pkt 2 w zw. z art. 135 p.p.s.a., stwierdził w punkcie pierwszym wyroku nieważność zaskarżonej decyzji oraz poprzedzającej ją decyzji Wójta Gminy O. z dnia [...] czerwca 2019 r. O kosztach postępowania orzeczono w punkcie drugim wyroku na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a. w zw. z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. a i § 2 pkt 5 rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 265).