

**Wyrok z dnia 4 listopada 1999 r.**

**III RN 97/99**

**Organ odwoławczy rażąco narusza art. 138 § 1 pkt 2 KPA, gdy uchyla zaskarżoną odwołaniem decyzję organu pierwszej instancji i nie rozstrzyga sprawy co do jej istoty, lecz utrzymuje w mocy decyzję, która nie istnieje już w obrocie prawnym, bowiem została wcześniej uchylona.**

Przewodniczący: SSN Jerzy Kwaśniewski, Sędziowie SN: Andrzej Wasilewski, Andrzej Wróbel (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 4 listopada 1999 r. sprawy ze skargi Barbary B. na decyzję Komendanta Wojewódzkiego Policji w K. z dnia 14 stycznia 1998 r. [...] w przedmiocie odmowy uchylecia decyzji dotyczącej uprawnień do mieszkania, na skutek rewizji nadzwyczajnej Rzecznika Praw Obywatelskich od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Poznaniu [...] z dnia 27 października 1998 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu w Poznaniu do ponownego rozpoznania.

### **U z a s a d n i e n i e**

Zastępca Komendanta Rejonowego Policji w S. postanowieniem z dnia 31 lipca 1997 r. wznowił z urzędu postępowanie administracyjne dotyczące uprawnień Barbary B. do lokalu mieszkalnego w W. przy ul. P.K. zajmowanego przez Stanisława B. i Edytę B. po zamianie poprzedniego mieszkania ze Zdzisławą H. – zakończone ostateczną decyzją Komendanta Rejonowego Policji w S. z dnia 22 czerwca 1995 r. Przyczynę wznowienia postępowania stanowił fakt, iż wskazana ostateczna decyzja administracyjna została wydana w oparciu o wyrok zaoczny Sądu Rejonowego w Słupcy z dnia 6 kwietnia 1993 r. [...], który to wyrok został następnie uchylony przez Sąd Najwyższy wyrokiem z dnia 7 listopada 1995 r. [...].

Komendant Rejonowy Policji w S. decyzją z dnia 28 sierpnia 1997 r. [...] odmówił uchylenia decyzji dotychczasowej. Po rozpoznaniu odwołania Barbary B. od tej decyzji, Komendant Wojewódzki w K. decyzją z dnia 6 października 1997 r. uchylił zaskarżoną decyzję Komendanta Rejonowego Policji w S. i przekazał sprawę temu organowi do ponownego rozpoznania. Komendant Rejonowy Policji w S. decyzją z dnia 28 października 1997 r. uchylił swoją decyzję z dnia 22 czerwca 1995 r. w sprawie przydziału lokalu mieszkalnego Stanisławowi B. i wydał nową decyzję, na mocy której przydzielił Stanisławowi B. lokal mieszkalny położony w W. przy ul. P.K., wskazując jednocześnie jako osoby uprawnione do zamieszkania w tym lokalu – Edytę B. oraz Barbarę B. Odwołanie od tej decyzji złożyli: Stanisław B. oraz Barbara B. Po rozpatrzeniu tych odwołań Komendant Wojewódzki Policji w K. decyzją [...] z dnia 14 stycznia 1998 r. uchylił zaskarżoną decyzję oraz utrzymał w mocy decyzję Komendanta Rejonowego Policji w S. z dnia 28 sierpnia 1997 r. [...], odmawiającą uchylenia decyzji [...] z dnia 22 czerwca 1985 r.

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 27 października 1998 r. oddalił skargę Barbary B. na decyzję Komendanta Wojewódzkiego Policji w K. z 14 stycznia 1998 r., stwierdzając, że zaskarżona decyzja nie narusza obowiązującego prawa. W szczególności Sąd wskazał, że organ odwoławczy trafnie uznał za prawidłową decyzję Komendanta Rejonowego Policji z dnia 28 sierpnia 1997 r., którą odmówiono w trybie wznowienia postępowania uchylenia decyzji tegoż Komendanta z dnia 22 czerwca 1995 r.

Powyższy wyrok zaskarżył Rzecznik Praw Obywatelskich rewizją nadzwyczajną, w której zarzucił rażące naruszenie art. 128 § 1 pkt 2 i 156 § 1 pkt 2 KPA oraz art. 27 ust. 1 i art. 51 zdanie pierwsze ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) i wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu w Poznaniu do ponownego rozpoznania.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, nie można podzielić oceny Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczącej legalności zaskarżonej decyzji Komendanta Wojewódzkiego Policji w K. Decyzja ta bowiem w oczywisty sposób narusza reguły administracyjnego postępowania odwoławczego. Z uzasadnienia zaskarżonego wyroku wynika, że decyzja Komendanta Rejonowego Policji w S. z dnia 28 sierpnia 1997 r. [...], odmawiająca uchylenia decyzji dotychczasowej, została uchylona przez Komendanta Wojewódzkiego Policji w K. decyzją [...] z dnia 6 października

1997 r. Komendant Wojewódzkiej Policji w K., rozpatrując po raz kolejny odwołanie w tej sprawie, nie mógł zatem wydać rozstrzygnięcia polegającego na utrzymaniu w mocy „nie istniejącej” (bo uchylonej już uprzednio) decyzji.

Uprawnienia organu odwoławczego zostały określone przepisami art. 138 KPA. Z treści decyzji, będącej przedmiotem kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego, wynika, że w niniejszej sprawie organ jako podstawę swojego rozstrzygnięcia wskazał art. 138 § 1 pkt 2 KPA stanowiący, że organ odwoławczy wydaje decyzję, w której uchyla zaskarżoną decyzję w całości albo w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy bądź, uchylając tę decyzję, umarza postępowanie w pierwszej instancji. Podjęte w niniejszej sprawie rozstrzygnięcie w oczywisty sposób nie odpowiada treści nie tylko powołanego przez organ art. 138 § 1 pkt 2 KPA, lecz nie mieści się w ogóle w granicach kompetencji organu odwoławczego wynikających z art. 138 KPA. Dlatego też w sprawie w sposób rażący został naruszony art. 138 § 1 pkt 2 KPA.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, nie ulega wątpliwości, że organ odwoławczy w wyniku ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy może orzekać tylko o mocy prawnej zaskarżonej decyzji. W badanej sprawie odwołania dotyczyły zaś wyłącznie decyzji Komendanta Rejonowego Policji w S. z dnia 28 października 1997 r., a nie decyzji tegoż Komendanta z dnia 28 sierpnia 1997 r. (ta ostatnia decyzja – jak już wskazano – została bowiem uchylona w wyniku poprzedniego postępowania odwoławczego). Stąd też w oczywisty sposób decyzja organu odwoławczego dotycząca decyzji, która nie była przedmiotem odwołania (a dodatkowo została wcześniej uchylona), jest nieważna z uwagi na rażące naruszenie prawa (art. 156 § 1 pkt 2 KPA). Pogląd ten potwierdza dotychczasowe orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. wyroki z dnia 21 grudnia 1987 r., IV SA 907/87 oraz z dnia 17 września 1990 r., III SA 647/90).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, w niniejszej sprawie brak było podstaw do oddalenia skargi. Dlatego też kwestionowane orzeczenie rażąco narusza art. 27 ust. 1 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, a także powołane już przepisy art. 138 § 1 pkt 2 i 156 § 1 pkt 2 KPA. W sprawie został także naruszony art. 51 zdanie pierwsze ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym stanowiący, iż sąd nie jest związany granicami skargi. Niezależnie bowiem od zarzutów i zakresu żądań zawartych w skardze Barbary B. sąd miał obowiązek z urzędu uwzględnić oczywiste i rażące naruszenie prawa, którego dopuścił się organ odwoławczy.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna Rzecznika Praw Obywatelskich jest zasadna. Trafny jest zarzut rażącego naruszenia zaskarżonym wyrokiem przepisu art. 138 § 1 pkt 2 Kodeksu postępowania administracyjnego. W orzecznictwie i piśmiennictwie przeważający jest pogląd, że kompetencje organu drugiej instancji do wydania decyzji w wyniku postępowania odwoławczego są ograniczone w tym znaczeniu, że organ odwoławczy może podjąć tylko jedną z decyzji wymienionych w przepisie art. 138 KPA i tylko w granicach wyznaczonych przez ten przepis. Z wykładni językowej przepisu art. 138 § 1 pkt 2 KPA, który stanowi, że organ odwoławczy wydaje decyzję, w której uchyla zaskarżoną decyzję w całości lub w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy, wynika jednoznacznie, że organ odwoławczy jest uprawniony (obowiązany) do orzekania o mocy prawnej decyzji zaskarżonej odwołaniem oraz że organ odwoławczy uchylając zaskarżoną decyzję (w całości lub w części) jest obowiązany orzec co do istoty sprawy. Organ odwoławczy rażąco naruszył powołany przepis w ten sposób, że uchylając zaskarżoną odwołaniem decyzję organu pierwszej instancji nie rozstrzygnął sprawy co do jej istoty, lecz utrzymał w mocy decyzję organu pierwszej instancji, która nie istniała w obrocie prawnym, bowiem została wcześniej uchylona przez organ odwoławczy. W rozpoznawanej sprawie jest bowiem niesporne, że odwołanie zostało wniesione od decyzji Komendanta Rejonowego Policji w S. z dnia 28 października 1997 r. [...] uchylającej jego własną decyzję z dnia 22 czerwca 1995 r. w sprawie przydziału lokalu mieszkalnego oraz że Komendant Wojewódzki w K. decyzją z dnia 14 stycznia 1998 r. [...], po rozpatrzeniu odwołania, uchylił zaskarżoną odwołaniem decyzję i utrzymał w mocy decyzję Komendanta Rejonowego Policji w S. z dnia 28 sierpnia 1997 r., uchyloną decyzją Komendanta Wojewódzkiego Policji w K. z dnia 6 października 1997 r. [...]. W konsekwencji należy przyjąć, że organ odwoławczy, który uchylając zaskarżoną odwołaniem decyzję nie rozstrzyga sprawy co do jej istoty, lecz utrzymuje w mocy nieistniejącą decyzję organu pierwszej instancji, dopuszcza się rażącego naruszenia przepisu art. 138 § 1 pkt 2 Kodeksu postępowania administracyjnego, co powoduje nieważność decyzji odwoławczej (art. 156 § 1 pkt 2). Naczelny Sąd Administracyjny nie mógł zatem oddalić skargi, bowiem nie będąc związany jej granicami (art. 51 zdanie pierwsze ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym), był obowiązany uwzględnić z urzędu

wskazane wyżej oczywiste, a przez to rażące, naruszenie prawa przez organ odwoławczy.

Biorąc powyższe pod rozagę Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

=====