

**Wyrok z dnia 9 listopada 1995 r.  
III ARN 53/95**

**Organ odwoławczy nie może wydać decyzji na niekorzyść strony odwołującej się, nakładając na nią nowy obowiązek, który nie był objęty postępowaniem w I instancji.**

Przewodniczący SSN: Walery Masewicz, Sędziowie SN: Adam Józefowicz (sprawozdawca), Jerzy Kwaśniewski, Janusz Łętowski, Andrzej Wróbel,

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Włodzimierza Skoniecznego, po rozpoznaniu w dniu 9 listopada 1995 r. sprawy ze skargi Bogdana S. i Pawła C. na decyzję Wojewody P. z dnia 6 czerwca 1994 r., [...] w przedmiocie nakazania rozbiórki garaży, na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodek Zamiejscowy w Poznaniu z dnia 16 lutego 1995 r., [...]

- 1) u c h y l i ł zaskarżony wyrok;
- 2) u c h y l i ł decyzję Wojewody P. z dnia 6 czerwca 1994 r. [...];
- 3) z a s ą d z i ł od Wojewody P. na rzecz Pawła C. i Bogdana S. po 10 (dziesięć) złotych na rzecz każdego z nich tytułem zwrotu kosztów postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym.

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

Kierownik Urzędu Rejonowego w G. decyzją z dnia 14 marca 1994 r. [...] nakazał Bogdanowi S. i Pawłowi C.:

- 1) wykonanie ściany oddzielenia przeciwpożarowego, przylegającego do szczytu tymczasowego garażu przy ul. Ś.W. w G.,
- 2) obicie obustronne blachą stalową ocynkowaną istniejącej ścianki drewnianej pomiędzy dwoma boksami garażowymi,
- 3) wykonanie wentylacji nawiewnej w garażu przez nawiercenie otworów w dolnych częściach bram garażowych oraz wentylacji wywiewnej wyprowadzonej ponad dach garaży,
- 4) wystąpienie o udzielenie pozwolenia na użytkowanie wybudowanych bez pozwolenia budowlanego garaży.

Ponadto w decyzji tej określono terminy, w jakich poszczególne roboty i czynności mają być wykonane.

Jako podstawę decyzji powołano art. 40, art. 42 ust. 1, art. 53 ust. 1 pkt 2 i art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 24 października 1974 r. - Prawo budowlane (Dz. U. Nr 38, poz. 229 ze zm.).

Wojewoda P. decyzją z dnia 6 czerwca 1994 r. [...], po rozpatrzeniu odwołania Bogdana S. i Pawła C., uchylił zaskarżoną decyzję Kierownika Urzędu Rejonowego w G. w całości i orzekł rozbiórkę garaży nr 1 i nr 2 w terminie do dnia 30 sierpnia 1994 r.

W uzasadnieniu decyzji Wojewoda stwierdził, że Naczelnny Sąd Administracyjny

w przedmiotowej sprawie w wyroku z dnia 13 listopada 1992 r. [...] wskazał iż przepis § 156 rozporządzenia Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 3 lipca 1980 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki (Dz. U. Nr 17, poz. 62) dotyczy zabudowy jednorodzinnej i nie może mieć zastosowania do budynków wielorodzinnych. Powołując się na art. 139 k.p.a. i § 13 ust. 1 i 2 wymienionego rozporządzenia, który zabrania sytuowania budynku gospodarczego o ścianach i dachu z materiałów palnych bezpośrednio przy granicy działki, a nadto sytuowania budynków gospodarczych przylegających do budynków mieszkalnych na sąsiedniej działce, Wojewoda uznał, że zaskarżona decyzja rażąco narusza prawo i interes społeczny. Sporne garaże zostały bowiem pobudowane z materiałów palnych i przylegają do budynku mieszkalnego znajdującego się na działce sąsiedniej.

Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Poznaniu po rozpoznaniu skargi Bogdana S. i Pawła C. na powyższą decyzję Wojewody P., wyrokiem z dnia 16 lutego 1995 r. [...] oddalił skargę.

W uzasadnieniu wyroku Naczelny Sąd Administracyjny powołał się na wyrażony uprzednio pogląd, że przepis § 156 cyt. rozporządzenia nie ma zastosowania w sprawie, bowiem dotyczy minimalnych odległości wolnostojących garaży dla samochodów osobowych, liczonych od ściany garaży nie mających otworów okiennych lub drzwiowych. W niniejszej sprawie ma zastosowanie § 10 tego rozporządzenia, który przewiduje minimalną odległość obiektów mało uciążliwych na 15 m od budynków mieszkalnych, w których znajdują się pomieszczenia przeznaczone na pobyt ludzi. Odległości te mogą być zmniejszone, jeżeli uciążliwość obiektu budowlanego może być ograniczona przy użyciu odpowiednich środków technicznych. Opierając się na opiniach Komendy Rejonowej Straży Pożarnej w G. i Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego, Kierownik Urzędu Rejonowego w G. zezwolił na utrzymanie garaży pod warunkiem wykonania czynności wymienionych w decyzji. Stanowiska tego nie podzielił organ odwoławczy. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego decyzja organu odwoławczego jest uzasadniona, gdyż opinia miejscowej straży pożarnej odbiegała od przepisów prawa i oparta na tej opinii decyzja rażąco naruszała prawo. Uzasadniało to jej zmianę przez organ odwoławczy, pomimo iż odwołanie składała strona skarżąca. Dlatego na podstawie art. 207 § 5 k.p.a. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę.

Od powyższego wyroku złożył rewizję nadzwyczajną Minister Sprawiedliwości. Skarżący zarzucił temu wyrokowi rażące naruszenie art. 15 i art. 139 k.p.a. i wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu w Poznaniu do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna jest uzasadniona, gdyż w toku postępowania administracyjnego doszło do rażącego naruszenia istotnych przepisów prawa wskazanych w jej zarzutach, czego nie dopatrzyl się Naczelny Sąd Administracyjny w postępowaniu sadowoadministracyjnym.

Decyzja Urzędu Rejonowego w G. z dnia 14 marca 1994 r., wydana na podstawie art. 40, art. 42 ust. 1, art. 53 ust. 1 pkt 2 i art. 54 ust. 1 Prawa budowlanego zmierzała do doprowadzenia budowy garaży, wzniesionych przez Bogdana S. i Pawła

C. do stanu zgodnego z prawem przez wykonanie dodatkowych prac, zabezpieczeń przeciwpożarowych i wentylacyjnych. Usunięcie braków budowy umożliwiłoby jej legalizację po wystąpieniu przez zainteresowanych o udzielenie pozwolenia na użytkowanie garaży.

Odwwołanie od tej decyzji złożone przez osoby wnoszące garaże zobowiązywało organ odwoławczy do kontroli prawidłowości ustaleń i oceny zasadności zastosowania w sprawie wskazanych przepisów prawa materialnego przez organ I instancji. Tymczasem Wojewoda P. rozpatrując sprawę orzekł o przedmiocie, który nie był objęty postępowaniem ani decyzją organu I instancji. Decyzja organu odwoławczego wydana została nadto na niekorzyść strony odwołującej się, z rażącym naruszeniem art. 139 k.p.a. w warunkach braku przekonywających ustaleń oczywistości rażącego naruszenia prawa i interesu społecznego przez organ I instancji. W tej sytuacji organ odwoławczy uchylając zaskarżoną decyzję w całości w trybie art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. nie mógł ze względu na treść przepisu art. 139 k.p.a. orzec co do istoty w sprawie o czymś innym, co nie było przedmiotem rozpoznania przez organ I instancji w oparciu o przepisy, które nie stanowiły podstawy wydania decyzji pierwszinstancyjnej [...]. Wojewoda P. wydając decyzję nakazującą rozbiórkę garaży poza ramami postępowania administracyjnego organu I instancji, tym samym wszczął z urzędu nowe postępowanie w przedmiocie nie objętym zaskarżoną decyzją i wydał decyzję nową, o charakterze pierwszinstancyjnym, pozbawiając stronę zainteresowaną możliwości złożenia środka odwoławczego od tej decyzji [...]. W związku z tym organ odwoławczy rażąco naruszył art. 15 k.p.a. wyrażający fundamentalną zasadę dwuinstancyjności postępowania. Wojewoda P. miał w tych warunkach obowiązek po uchyleniu zaskarżonej decyzji przekazać sprawę do ponownego rozpoznania organowi I instancji i wskazać, stosownie do art. 138 § 2 k.p.a., temu organowi okoliczności, jakie należy wziąć pod rozwagę przy ponownym rozpoznaniu sprawy na właściwej podstawie prawnej art. 37 Prawa budowlanego. Organ odwoławczy nie mógł z pominięciem postępowania pierwszinstancyjnego i poza jego granicami wydać nowej decyzji nakazującej rozbiórkę garaży bez należytego wyjaśnienia sprawy, czy doprowadzenie stanu technicznego garaży do wymagań prawnych, umożliwi legalizację budowy wykonanej z naruszeniem prawa [...].

Naczelnny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Poznaniu nie zwrócił uwagi na powyższe aspekty prawne w postępowaniu sądownoadministracyjnym i przeoczył wskazane wyżej wadliwości decyzji Wojewody Poznańskiego, kolidującej z podstawowymi ogólnymi zasadami postępowania administracyjnego. Na skutek tego, zaskarżone rewizją nadzwyczajną orzeczenie NSA także rażąco narusza przepisy art. 15 i 139 k.p.a., które nie mogły być pominięte przez Sąd w toku kontroli zgodności z prawem decyzji organu odwoławczego na skutek skargi strony. W tym stanie sprawy należy uznać, że zaskarżony wyrok NSA narusza także obowiązujący w chwili orzekania art. 207 § 5 k.p.a., a obecnie art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) na skutek oddalenia skargi, która podlegała uwzględnieniu.

W konkluzji należy stwierdzić, że organ odwoławczy nie może wydać decyzji na niekorzyść strony odwołującej się, nakładając na nią nowy obowiązek, który nie był objęty postępowaniem w I instancji. [...]

Mając to na uwadze, Sąd Najwyższy doszedł do przekonania, że rewizja nadz-

wyczejna jest uzasadniona i podlega uwzględnieniu. Z tych względów Sąd Najwyższy na zasadzie art. 422 § 2 k.p.c. w związku z art. 211 k.p.a. orzekł, jak w sentencji.

=====