

Sygn. 4295-0.Pa.260.2023

*P. Mecenas P. Skowronki*  
BURMISTRZ  
Robert Czapla

Goleniów, dnia 15 listopada 2023 r.

**Pan Burmistrz**  
**Gminy Nowogard**  
**Plac Wolności 1**  
**72-200 Nowogard**

W odpowiedzi na wniosek z dnia 23 października 2023 r. o wniesienie skargi od decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Szczecinie z dnia 31 sierpnia 2023 r., SKO/WJ/420/1628/2023, wskazuję, iż w ocenie prokuratora brak jest podstaw prawnych do wywiedzenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie.

Analiza powyższej decyzji prowadzi do wniosku, że nie została ona wydana z naruszeniem art. 15 k.p.a. Art. 138 § 1 k.p.a. określa sposoby zakończenia postępowania odwoławczego w przypadku stwierdzenia, że odwołanie jest dopuszczalne i zostało wniesione w terminie. Zgodnie z treścią przywołanego przepisu, organ odwoławczy może utrzymać w mocy zaskarżoną decyzję organu I instancji albo uchylić tę decyzję i merytorycznie rozstrzygnąć sprawę, umorzyć postępowanie I instancji albo przekazać sprawę organowi I instancji do ponownego rozpoznania. Z treści analizowanego przepisu wynika zatem uprawnienie organu odwoławczego do uchylenia zaskarżonej decyzji i wydania rozstrzygnięcia co do istoty sprawy. Należy zwrócić uwagę, że uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania możliwe jest tylko w przypadku spełnienia przesłanek określonych w art. 138 § 2 k.p.a., zatem wolą ustawodawcy jest, aby wydanie przez organ odwoławczy decyzji rozstrzygającej sprawę co do meritum było podstawowym sposobem rozstrzygnięcia sprawy w postępowaniu odwoławczym, co pozwala na realizację zasady szybkości postępowania administracyjnego przewidzianą w art. 12 k.p.a. Jeżeli organ administracji publicznej działający w trybie odwoławczym nie ma wątpliwości co do

stanu faktycznego w sprawie i nie stwierdził potrzeby przeprowadzenia dodatkowego postępowania w celu uzupełnienia dowodów i materiałów w sprawie, ma obowiązek zastosować instytucję reformacji i orzec co do istoty sprawy, zamiast uchylać decyzję organu I instancji i przekazywać mu sprawę do ponownego rozpatrzenia. Należy też zauważyć, że przepisy k.p.a. nie zakazują organowi odwoławczemu wydania decyzji pozytywnej w wyniku rozpoznania odwołania od decyzji negatywnej organu I instancji i samo w sobie nie może to być uznane za naruszenie zasady dwuinstancyjności. Zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego nie oznacza, że od każdej decyzji rozstrzygającej co do istoty sprawy stronom przysługuje możliwość wniesienia odwołania, ale że w przypadku skutecznego wniesienia odwołania sprawa podlegać będzie dwukrotnemu rozpoznaniu – przez organy I i II instancji.

Podkreślić należy, że zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą sądów administracyjnych istotą postępowania odwoławczego nie jest jedynie kontrola postępowania organu I instancji ale ponowne merytoryczne rozpoznanie sprawy przez organ II instancji. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 18 stycznia 2023 r., sygn. I SA/Sz 694/2, zasada dwuinstancyjności tworzy obowiązek merytorycznego rozpoznania sprawy przez organ odwoławczy, który nie może ograniczyć się do kontroli zaskarżonej decyzji. Postępowanie odwoławcze nie może polegać tylko na kontroli postępowania organu pierwszej instancji, lecz powinno mieć miejsce ponowne merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy niejako "od nowa", niezależnie od rodzaju decyzji wydanej przez organ I instancji, bowiem organ odwoławczy nie jest związany poczynionymi przez organ I instancji ustaleniami i dokonaną przez niego oceną dowodów. W wyroku z dnia 17 maja 2023 r., sygn. II SA/Sz 119/23, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie podkreślił, że działanie organu odwoławczego nie ma charakteru jedynie kontrolnego, ale jest działaniem merytorycznym, a dla realizacji zasady dwuinstancyjności wymagane jest, aby w przypadku wniesienia odwołania rozstrzygnięcie sprawy nastąpiło w wyniku przeprowadzenia merytorycznego postępowania przez organy obu instancji, z których każdy winien dokonać oceny dowodów i analizy istotnych okoliczności sprawy. Wydanie przez organ odwoławczy merytorycznej decyzji odmiennej od decyzji organu I instancji w oparciu o inną ocenę zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego

jest zgodne z wyrażoną w art. 15 k.p.a. zasadą dwuinstancyjności, a naruszenie tej zasady miałyby miejsce jedynie wtedy, gdy – jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 5 lipca 2023 r., sygn. I OSK 1152/23 – postępowanie dowodowe zostałyby przeprowadzone w całości albo w znacznej części dopiero przez organ II instancji.

W przedmiotowej sprawie Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Szczecinie przeprowadziło ponowną merytoryczną ocenę zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego oraz przeprowadzonego przez organ pierwszej instancji postępowania, a w następstwie tego stwierdziło, że możliwe jest wydanie merytorycznego orzeczenia i ustalenie warunków lokalizacji wnioskowanej inwestycji celu publicznego. Organ odwoławczy nie przeprowadzał dodatkowych dowodów i oparł się w całości na materiale zgromadzonym przez organ I instancji, który uzyskał wszystkie wymagane uzgodnienia i opinie innych organów. W sprawie nie zachodziła potrzeba przeprowadzenia przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze postępowania dowodowego w jakimkolwiek zakresie, a organ II instancji jedynie dokonał odmiennej od organu I instancji oceny dowodów i wydał odmienną decyzję co do istoty sprawy, do czego był uprawniony w świetle art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a., tym bardziej, że w sprawie nie zachodziły określone w art. 138 § 2 k.p.a. przesłanki uzasadniające wydanie decyzji kasatoryjnej.

Wobec powyższego nie podzielono stanowiska, aby decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Szczecinie naruszała art. 15 k.p.a. i nie stwierdzono podstaw do zaskarżenia jej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie.

**Prokurator Prokuratury Rejonowej**  
**Piotr Radziejewski**

