



WOJEWODA WIELKOPOLSKI

Poznań, 9 maja 2025 r.

IR-III.7821.46.2024.PS

DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2, w związku z art. 105 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572), zwanej dalej: k.p.a., oraz art. 11c i art. 11g ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 311), zwanej dalej: specustawą, w postępowaniu zainicjowanym odwołaniem pana [REDAKTED] i pani [REDAKTED], reprezentowanych przez r.pr. [REDAKTED], [REDAKTED], [REDAKTED], od decyzji Starosty Kępińskiego nr 2/2024 z 20 sierpnia 2024 r. (znak: AB.6745.3.2024) o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na „przebudowie skrzyżowania drogi gminnej 852583P z drogą krajową nr 39”, zwanej dalej: decyzją Starosty Kępińskiego:

**uchylam w całości zaskarżoną decyzję Starosty Kępińskiego
i umarzam postępowanie organu I instancji.**

Uzasadnienie

Wnioskiem z 24 maja 2024 r. (wpływ: 4 czerwca 2024 r.) pan Filip Kruszewski, zwany dalej: Pełnomocnikiem zarządcy drogi, działając w oparciu o pełnomocnictwo udzielone przez Wójta Gminy Baranów, wystąpił do organu I instancji o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na „rozbudowie skrzyżowania drogi gminnej 852583P z drogą krajową nr 39”. Pełnomocnik zarządcy drogi wniósł także o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, uzasadniając konieczność jego nadania interesem społecznym i gospodarczym.

Po przeprowadzeniu postępowania w sprawie, Starosta Kępiński decyzją nr 2/2024 z 20 sierpnia 2024 r. (znak: AB.6745.3.2024) udzielił Wójtowi Gminy Baranów zezwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej i nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności.

Pismem z 9 września 2024 r. (nadanym tego samego dnia w placówce pocztowej operatora wyznaczonego) odwołanie od decyzji Starosty Kępińskiego wnieśli: pan [REDAKTED] (właściciel działki o nr. ewid. [REDAKTED], ark. [REDAKTED], obręb 0006 Mroczeń) i pani [REDAKTED], reprezentowani przez r.pr. [REDAKTED], [REDAKTED], [REDAKTED], zwaną dalej: Pełnomocniczką Odwołujących. Jednocześnie wraz z odwołaniem złożono wniosek o wstrzymanie natychmiastowego wykonania decyzji Starosty Kępińskiego.

Odwołanie spełnia wymagania określone w art. 11g ust. 1a specustawy oraz wniesione zostało w terminie.

Na mocy art. 11g ust. 1 pkt 1 specustawy właściwym organem odwoławczym w sprawie jest Wojewoda Wielkopolski. W związku z powyższym, Starosta Kępiński przekazał Wojewodzie Wielkopolskiemu odwołanie wraz z aktami sprawy (pismo z 18 września 2024 r., wpływ: 19 września 2024 r.).

Pismem z 18 października 2024 r. (doręczenie: 23 października 2024 r.) organ II instancji wezwał Pełnomocniczkę Odwołujących do usunięcia braków formalnych odwołania, poprzez przedłożenie:

- 1) oryginału lub odpisu, poświadczonego za zgodność z oryginałem zgodnie z art. 76a § 2 lub § 2b k.p.a., pełnomocnictwa upoważniającego do reprezentowania pani [REDAKTOWANO] i pana [REDAKTOWANO] w sprawie;
- 2) dowodów poświadczających prawo pani [REDAKTOWANO] do nieruchomości objętej decyzją Starosty Kępińskiego (własność, użytkowanie wieczyste, inne ograniczone prawo rzeczowe), lub udowadniających zaistnienie po jej stronie zindywidualizowanego interesu prawnego, który został naruszony przez zaskarżoną decyzję.

Pismami z 30 października 2024 r. (wpływ: 4 listopada 2024 r.) i 29 stycznia 2025 r. (wpływ: 3 lutego 2025 r.) Pełnomocniczka Odwołujących uzupełniła odwołanie, czyniąc zadość wezwaniu.

Pismem z 17 lutego 2025 r. (doręczenie: 19 lutego 2025 r.) organ II instancji wezwał Pełnomocnika zarządcy drogi do ustosunkowania się do uwag wniesionych w odwołaniu oraz określenia, czy istnieje możliwość zmiany przyjętych rozwiązań projektowych w sposób uwzględniający przedstawione żądania, a jeśli nie, to do szczegółowego i wyczerpującego uzasadnienia przyczyn nieuwzględnienia zgłaszanych żądań.

Pismem z 19 marca 2025 r. (wpływ: 24 marca 2025 r.) Pełnomocnik zarządcy drogi udzielił odpowiedzi na wezwanie i nie zdecydował się na zmianę przyjętych rozwiązań projektowych. Przy piśmie z 2 kwietnia 2025 r. (doręczenie: 2 kwietnia 2025 r.) organ II instancji przekazał Pełnomocniczce Odwołujących kopię pisma z 19 marca 2025 r., zawierającego stanowisko Pełnomocnika zarządcy drogi w sprawie zarzutów podniesionych w odwołaniu.

Po wystosowaniu ww. pisma, Pełnomocniczka Odwołujących wniosła pismo z 4 kwietnia 2025 r., stanowiące wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

Postanowieniem z 17 marca 2025 r. (znak: IR-III.7821.46.2024.PS) Wojewoda Wielkopolski wstrzymał natychmiastowe wykonanie decyzji Starosty Kępińskiego z uwagi na zaistnienie uzasadnionych przesłanek do jej uchylenia w całości z powodu istotnego naruszenia przepisów prawa.

Zgodnie z art. 36 k.p.a., pismami z: 18 października 2024 r., 18 grudnia 2024 r., 17 lutego 2025 r. i 2 kwietnia 2025 r., Wojewoda Wielkopolski informował o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie i wskazywał kolejno nowe terminy jej załatwienia (finalnie do 30 maja 2025 r.).

Pismem z 4 kwietnia 2025 r. (znak: GP.7011.5.2025.MH, wpływ: 8 kwietnia 2025 r.) Wójt Gminy Baranów wycofał wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej.

Organ II instancji zważył, co następuje.

I.

Istotą postępowania odwoławczego, zgodnie z zasadą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, jest ponowne rozpoznanie sprawy przez organ II instancji w pełnym - co do zasady - zakresie.

Zgodnie z art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a., organ odwoławczy wydaje decyzję, w której uchylając zaskarżoną decyzję w całości albo w części umarza postępowanie I instancji w całości albo w części. Przepis ten wprowadza wyjątek od zasady rozstrzygnięcia meritum sprawy, pozwalając organowi odwoławczemu na ograniczenie się tylko do wyeliminowania decyzji organu I instancji i umorzenia postępowania I instancji.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 24 września 2013 r. (sygn. akt II FSK 2343/11) wskazał, że przepis art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. nie określa przyczyn umorzenia postępowania, wobec czego w każdej indywidualnej sprawie administracyjnej należy poszukiwać konkretnej przyczyny bezprzedmiotowości postępowania, mając na uwadze treść art. 105 k.p.a. Umorzenie postępowania w wypadku uchylecia decyzji organu I instancji jest zatem dopuszczalne tylko w powiązaniu z treścią art. 105 k.p.a. (por. wyrok NSA w Warszawie z 11 czerwca 1981 r., sygn. akt SA 1031/81), a więc w powiązaniu z wystąpieniem przesłanki bezprzedmiotowości postępowania administracyjnego. Organ administracji, wydając decyzję administracyjną na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a., winien zatem zbadać, czy zachodzą przesłanki umorzenia postępowania określone w art. 105 k.p.a.

Zgodnie z ww. przepisem prawa, gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania. Bezprzedmiotowość postępowania oznacza, że brak jest któregoś z elementów materialnego stosunku prawnego, co skutkuje niemożnością wydania decyzji załatwiającej sprawę przez rozstrzygnięcie jej co do istoty (por. J. Borkowski, Komentarz do Kodeksu postępowania administracyjnego, Warszawa 2006, s. 489).

Przepis art. 105 § 1 k.p.a. obejmuje dwie formy bezprzedmiotowości: pierwotną, gdy już w chwili wszczęcia postępowania nie istniał jakiś element stosunku administracyjnoprawnego, i wtórną, gdy jakiś element stosunku administracyjnoprawnego przestał istnieć w toku postępowania. Na stosunek prawny składają się cztery elementy: podmiot stosunku, przedmiot stosunku, sfera faktów mających znaczenie dla możliwości konkretyzacji stosunku, sfera prawna, z której wywodzi się określony stosunek prawny (interes prawny) i który przesądza o możliwości i kształcie konkretyzacji tego stosunku. Brak jednego ze wskazanych powyżej elementów stosunku materialnoprawnego oznacza, że postępowanie administracyjne stało się bezprzedmiotowe i powinno zostać obligatoryjnie umorzone przez organ administracji publicznej. Ponadto, jak podkreśla orzecznictwo sądowe,

sprawa administracyjna jest bezprzedmiotowa w rozumieniu art. 105 § 1 k.p.a. wtedy, gdy nie ma materialnoprawnych podstaw do władczej, w formie decyzji administracyjnej, ingerencji organu administracyjnego. Wówczas jakiegokolwiek rozstrzygnięcie merytoryczne, pozytywne czy negatywne, staje się prawnie niedopuszczalne (por. wyrok WSA w Warszawie z 27 listopada 2013 r., sygn. akt VIII SA/Wa 657/13).

Podobny pogląd wyraził NSA w Warszawie w wyroku z 26 września 2001 r. (sygn. akt V SA 381/01) stwierdzając, że „decyzję o umorzeniu postępowania organ administracji państwowej wydaje zgodnie z art. 105 § 1 k.p.a. wówczas, gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe, w szczególności wówczas, gdy strona rezygnuje z ubiegania się o rozstrzygnięcie określonej treści, gdy przyznanie określonego uprawnienia stało się zbędne lub gdy organ administracyjny stwierdzi oczywisty brak podstaw prawnych i faktycznych do merytorycznego rozpatrzenia sprawy”, a także NSA w wyroku z 14 września 2011 r. (sygn. akt II OSK 1339/10) podnosząc, że „jeżeli bowiem jedyny wnioskodawca cofa wniosek i wnosi o umorzenie postępowania, które może być wszczęte i prowadzone tylko na wniosek, to wówczas ma zastosowanie art. 105 § 1 k.p.a., tj. zachodzi obiektywna przeszkoda - brak wniosku - do dalszego prowadzenia postępowania administracyjnego i musi być ono umorzone (...)”. „Wycofanie więc przez stronę wniosku o wydanie decyzji i wszczęcie postępowania, a tym samym cofnięcie zgody na jego prowadzenie skutkuje jego bezprzedmiotowością, to zaś wymaga umorzenia postępowania na podstawie art. 105 § 1 k.p.a.”.

Stosownie do treści art. 11c specustawy do postępowania w sprawach dotyczących wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stosuje się przepisy k.p.a., z zastrzeżeniem przepisów specustawy. Literalna wykładnia art. 11c specustawy prowadzi do wniosku, że procedury przewidziane w k.p.a. są stosowane wprost. Oznacza to, że przepisy k.p.a. znajdują zastosowanie zarówno w I, jak i II instancji, a także w trybach weryfikacyjnych. Zatem organy prowadzące postępowanie administracyjne z zakresu specustawy powinny opierać się na przepisach k.p.a., jeśli okaże się, że specustawa nie zawiera stosownej normy procesowej albo nie określa skutków prawnych takiej normy. Należy mieć na uwadze to, że przepisy k.p.a. nie znajdują zastosowania wtedy, gdy dana sytuacja jest uregulowana w specustawie czy też innej ustawie znajdującej zastosowanie do wydawania tych decyzji.

II.

Odnosząc powyższe rozważania do okoliczności niniejszej sprawy należy uznać, że zachodzą przesłanki umorzenia postępowania, określone w art. 105 k.p.a., skutkujące koniecznością wydania przez organ odwoławczy decyzji administracyjnej na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a.

Podmiotem, który złożył wniosek o wydanie decyzji Starosty Kępińskiego był w niniejszej sprawie Wójt Gminy Baranów.

Na skutek wycofania wniosku przez Wójta Gminy Baranów przestaje istnieć element warunkujący nawiązanie stosunku materialnego, a organ prowadzący postępowanie

pozbawiony wniosku strony nie może orzekać w sposób merytoryczny o żądaniu nieistniejącym. W przeciwnym razie zaistniałby przypadek, gdzie dalsze prowadzenie postępowania byłoby działaniem z urzędu, które w postępowaniach określanych jako wnioskowe, jest wyraźnie zakazane w art. 61 § 2 k.p.a. Jeżeli strona nie wyraża zgody na kontynuowanie wszczętego postępowania, to ustawodawca w treści art. 61 § 2 k.p.a. nie zobowiązuje organu do pytania o opinię pozostałych stron wszczętego procesu, tylko nakazuje umorzyć postępowanie na podstawie art. 61 § 2 i art. 105 § 1 k.p.a.

Cofnięcie wniosku powoduje powstanie obiektywnej okoliczności bezprzedmiotowości postępowania. Przestaje bowiem istnieć przedmiot postępowania administracyjnego, tj. brak jest żądania uprawnionego podmiotu konkretyzacji jego praw lub obowiązków w określonych okolicznościach faktycznych. W takiej sytuacji organ administracji publicznej traci kompetencje do dalszego prowadzenia postępowania i wydania decyzji rozstrzygającej sprawę co do istoty wbrew woli wnioskodawcy.

Reasumując, wobec faktu złożenia przez Wójta Gminy Baranów na etapie postępowania odwoławczego, w piśmie z 4 kwietnia 2025 r., oświadczenia o wycofaniu wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na „przebudowie skrzyżowania drogi gminnej 852583P z drogą krajową nr 39” należało uznać, że zaistniała obiektywna bezprzedmiotowość postępowania zakończonego wydaniem decyzji Starosty Kępińskiego. W związku natomiast z okolicznością, że cofnięcie ww. wniosku nastąpiło w toku postępowania odwoławczego, konieczne było - stosownie do art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. w związku z art. 105 § 1 k.p.a. - uchylenie decyzji Starosty Kępińskiego w całości i umorzenie postępowania organu I instancji.

Ponieważ nie nastąpiło ponowne rozpatrzenie sprawy przez organ II instancji, nie ma uzasadnienia dokonanie oceny zarzutów odwołania, które bezpośrednio dotyczą kwestii merytorycznych. Wskutek umorzenia postępowania w oparciu o art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a., w związku z art. 11c specustawy sprawa nie została merytorycznie rozpoznana przez organ odwoławczy.

W tym stanie rzeczy należało orzec, jak w sentencji.

Pouczenie

Decyzja jest ostateczna w toku instancji. Na decyzję przysługuje prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, przy ul. Ratajczaka 10/12, 61-815 Poznań, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji. Od skargi należy uiścić wpis stały w wysokości 500 zł, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2021 r. poz. 535). Strony mogą ubiegać się o przyznanie prawa pomocy, polegającego na zwolnieniu od kosztów sądowych oraz ustanowieniu adwokata lub radcy prawnego.

Skarga powinna czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym, o których mowa w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.), a ponadto zawierać:

- 1) wskazanie zaskarżonej decyzji, postanowienia, innego aktu lub czynności;
- 2) oznaczenie organu, którego działania, bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania skarga dotyczy;
- 3) określenie naruszenia prawa lub interesu prawnego.

z up. Wojewody Wielkopolskiego

Marcin Karpiński
Zastępca Dyrektora
Wydziału Infrastruktury

Otrzymują:

- 1) Starosta Kępiński, jako organ I instancji (doręczenie elektroniczne);
- 2) Pan Filip Kruszewski, jako Pełnomocnik zarządcy drogi;
- 3) R.pr. [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED], jako Pełnomocniczka pana [REDACTED] [REDACTED] i pani [REDACTED] [REDACTED] (doręczenie elektroniczne);
- 4) Aa.

Do wiadomości:

- 1) Wójt Gminy Baranów (doręczenie elektroniczne);
- 2) Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Kępnie (doręczenie elektroniczne);
- 3) Wielkopolski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Poznaniu (doręczenie elektroniczne).

Sprawę prowadzi:

inspektor wojewódzki Patryk Stojanowicz,
tel. 61 854 1081, e-mail: pstojanowicz@poznan.uw.gov.pl.

W treści niniejszej decyzji „wyczerńono” informacje, które zostały wyłączone z obowiązku publikacji na podstawie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. (RODO).

Autor wyłączenia danych: Patryk Stojanowicz