



Poznań, 11.01.2022 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

IR-III.7821.15.2021.4

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 2021 r. poz. 735 ze zm.), zwanej dalej: k.p.a., oraz art. 11c i art. 11g ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1363 ze zm.), zwanej dalej: specustawą, w postępowaniu zainicjowanym odwołaniem od decyzji Starosty Obornickiego nr 1/2021 z 23.06.2021 r. (znak: AB.6740.148.2021) o udzieleniu zezwolenia na realizację inwestycji drogowej polegającej na rozbudowie drogi nr 2019P Gorzewo-Ryczywół, zwanej dalej: decyzją Starosty Obornickiego,

uchylam w całości decyzję Starosty Obornickiego
i umarzam postępowanie organu I instancji.

Uzasadnienie

Pismem z 14.07.2021 r. (data stempla pocztowego: 16.07.2021 r., data wpływu do Starostwa Powiatowego w Obornikach: 19.07.2021 r.), z tytułowanym jako „Odwołanie od decyzji”, pan XX, właściciel działek nr ewid. X, X ark. 3 obr. 0015, Ryczywół, zarzucił decyzji Starosty Obornickiego:

- 1) naruszenie art. 64 ust. 2 k.p.a. w zw. z art. 11d ust 1 pkt 3 specustawy poprzez niepozostawienie wniosku bez rozpoznania i wydanie decyzji na podstawie wadliwej mapy z projektem podziału nieruchomości;
- 2) naruszenie art. 9 k.p.a. w zw. z art. 11 k.p.a. poprzez brak należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych;
- 3) naruszenie art. 7 i 8 k.p.a. oraz art. 21 i 64 Konstytucji RP poprzez nieposzanowanie w równym stopniu interesów wszystkich podmiotów uczestniczących w postępowaniu oraz niezastosowanie zasady jak najmniejszej ingerencji w prawo własności;
- 4) naruszenie art. 10 § 1 k.p.a. w zw. z art. 11c specustawy poprzez brak umożliwienia stronie wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów przed wydaniem decyzji;
- 5) naruszenie art. 7 i 64 Konstytucji RP poprzez wydanie rozstrzygnięcia w sytuacji braku spełnienia wymagań określonych przepisami prawa.

W związku z powyższym Odwołujący wniósł o:

- 1) stwierdzenie nieważności decyzji, ewentualnie:
- 2) zmianę zaskarżonej decyzji i pozostawienie wniosku bez rozpoznania lub jego oddalenie, ewentualnie:
- 3) uchylenie decyzji, ewentualnie:
- 4) uchylenie decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania organowi I instancji.

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań
tel. 61 854 1708, fax 61 854 1539

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: ir@poznan.uw.gov.pl
www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

Odnosnie wniosku o stwierdzenie nieważności lub zmianę decyzji należy w tym miejscu wyjaśnić, że zarówno uchylene lub zmiana decyzji w trybie art. 155 k.p.a., jak i stwierdzenie nieważności decyzji w trybie art. 156 § 1 k.p.a. jest co do zasady dopuszczalne w odniesieniu do decyzji ostatecznej. W związku z tym nie można zmienić decyzji lub stwierdzić nieważności decyzji niemającej cechy ostateczności. Jeśli więc wniosek został złożony przed upływem terminu na wniesienie odwołania od decyzji, winien on być rozpatrywany jako odwołanie.

Stanowisko, że w przypadku zbiegu odwołania i żądania stwierdzenia nieważności pierwszeństwo należy przyznać pierwszemu z tych trybów, prezentowane jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, które wskazuje m.in., że rozpatrzenie pisma złożonego przez stronę przed upływem terminu do wniesienia odwołania, jako żądania stwierdzenia nieważności decyzji, narusza prawo strony do ponownego zbadania jej sprawy przez organ odwoławczy. W powyższy sposób zostaje bowiem zawężony zakres kontroli kwestionowanej decyzji wyłącznie do przesłanek określonych w art. 156 § 1 k.p.a. (por. np. wyrok WSA w Warszawie z 6.06.2006 r., sygn. akt VI SA/Wa 687/05; wyrok NSA z 14.02.2007 r., sygn. akt II GSK 290/06). Stwierdza się, że postępowanie odwoławcze ma zawsze pierwszeństwo przed postępowaniem w trybie nadzoru, a stwierdzenie nieważności decyzji nie mieści się w zakresie kompetencji organu odwoławczego (postanowienie NSA z 23.06.2016 r., sygn. akt II GSK 2780/16). Zatem, jeżeli od decyzji wydanej przez organ I instancji zostało wniesione odwołanie, powinno ono być załatwione w trybie odwoławczym, który ma pierwszeństwo przed trybami nadzoru. Okoliczności wskazane w odwołaniu stanowiące ewentualną podstawę do stwierdzenia nieważności nie powodują bowiem, że takie pismo traci charakter odwołania.

W orzecznictwie wskazuje się także, że warunkiem koniecznym stwierdzenia nieważności decyzji jest zakończenie postępowania decyzją ostateczną, bowiem dopuszczalność stwierdzenia nieważności decyzji w sprawie, w której wydano decyzję nieostateczną, prowadziłaby do „konkurencji” pomiędzy odwołaniem od decyzji a stwierdzeniem jej nieważności i byłoby sprzeczne z zasadą dwuinstancyjności postępowania. Zakres kompetencji organu odwoławczego jest szerszy niż organu przeprowadzającego weryfikację w trybie nadzwyczajnym (por. wyrok NSA z 23.11.2000 r., sygn. akt III SA 2619/99). Decyzja organu pierwszej instancji nie staje się ostateczną w przypadku, gdy w wyniku wniesionego odwołania organ drugiej instancji ponownie rozpoznał i rozpatrzył merytorycznie sprawę rozstrzygniętą zaskarżoną decyzją. Wówczas decyzją ostateczną rozstrzygającą sprawę będzie decyzja organu odwoławczego.

W związku z powyższym należy uznać, że pismo pana XX z 14.07.2021 r. stanowi odwołanie.

Odwołanie wniesiono w terminie. Na mocy art. 11g ust. 1 pkt 1 specustawy właściwym organem odwoławczym w przedmiotowej sprawie jest Wojewoda Wielkopolski. W związku z powyższym odwołanie wraz z aktami sprawy zostało przekazane do Wojewody Wielkopolskiego przez Starostę Obornickiego pismem z 23.07.2021 r. (znak: AB.6740.148.2021, data wpływu: 28.07.2021 r.).

Po wstępnym przeanalizowaniu akt sprawy organ II instancji stwierdził, że są one niekompletne, w związku z czym pismem z 9.08.2021 r. wezwał Starostę Obornickiego do ich uzupełnienia oraz złożenia wyjaśnień odnośnie kwestii publikacji obwieszczeń oraz wysyłania zawiadomień w toku postępowania.

Również pismem z 9.08.2021 r., uzupełnionym pismem z 17.08.2021 r., Wojewoda Wielkopolski wezwał pana Marcina Kuciaka, zwanego dalej: Pełnomocnikiem zarządcy drogi, do ustosunkowania się do uwag wniesionych przez Odwołującego, uzupełnienia wniosku i złożenia wyjaśnień odnośnie jego przedmiotu i zakresu. Jednocześnie organ zawiadomił o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie i wskazał nowy termin jej załatwienia do 6.10.2021 r.

Starosta Obornicki uzupełnił akta sprawy i złożył wyjaśnienia pismem z 13.08.2021 r. (data wpływu: 18.08.2021 r.).

Pełnomocnik zarządcy drogi udzielił odpowiedzi na wezwanie pismem z 30.08.2021 r. (znak: MKM/2020/01/50, data wpływu: 1.09.2021 r.), załączając wyjaśnienia uprawnionego geodety odnośnie procedury przygotowania projektu podziału nieruchomości stanowiącej własność Odwołującego, skorygowany wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wraz z niezbędnymi załącznikami oraz stosownymi wyjaśnieniami.

Po analizie przekazanych dokumentów organ II instancji pismem z 15.09.2021 r. wezwał Pełnomocnika zarządcy drogi do przekazania skorygowanej analizy powiązań drogi z innymi drogami publicznymi oraz do korekty wniosku i doprowadzenia jego treści i załączników graficznych do zgodności z nomenklaturą ustawową.

Pełnomocnik zarządcy drogi udzielił odpowiedzi na wezwanie pismem z 28.09.2021 r. (data wpływu: 29.09.2021 r.) przekazując skorygowany wniosek wraz z załącznikami.

Pismem z 5.10.2021 r. Wojewoda Wielkopolski zawiadomił o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie wskazanym w piśmie z 9.08.2021 r. i wskazał nowy termin załatwienia sprawy do 6.12.2021 r.

Kolejnym pismem z 2.11.2021 r. organ II instancji wezwał Pełnomocnika zarządcy drogi do uzupełnienia analizy powiązań drogi z innymi drogami publicznymi, a także do złożenia wyjaśnień odnośnie treści i zakresu wniosku oraz szeregu braków i niejasności w projekcie budowlanym.

Jednocześnie pismem z 2.11.2021 r. Wojewoda Wielkopolski zwrócił się do Wójta Gminy Ryczywół o jednoznaczne wskazanie, czy drogi zlokalizowane w obszarze objętym inwestycją posiadają status dróg publicznych. Wójt Gminy Ryczywół udzielił odpowiedzi pismem z 15.11.2021 r. (znak: RIR.7211.1.2020, data wpływu: 16.11.2021 r.).

Pełnomocnik zarządcy drogi udzielił odpowiedzi na wezwanie pismem z 1.12.2021 r. (data wpływu: 1.12.2021 r.), przekazując skorygowany wniosek wraz z załącznikami i jednocześnie informując o złożeniu wniosków o wydanie brakujących opinii, decyzji i postanowień.

Pismem z 6.12.2021 r. Wojewoda Wielkopolski zawiadomił o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie wskazanym w piśmie z 5.10.2021 r. i wskazał nowy termin załatwienia sprawy do 7.02.2022 r.

Pełnomocnik zarządcy drogi pismem z 23.12.2021 r. (data wpływu ePUAP: 23.12.2021 r., IP: ePUAP-UPP73820777) oświadczył, że wycofuje wniosek o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej i złożył wniosek o uchylene decyzji Starosty Obornickiego oraz umorzenie postępowania z uwagi na rezygnację z planowanego zamierzenia w zakresie, jaki przedstawia zatwierdzony projekt budowlany.

Po przeanalizowaniu dokumentacji dotyczącej postępowania administracyjnego w sprawie organ odwoławczy stwierdził, co następuje:

W dniu 31.03.2021 r. do organu I instancji wpłynął wniosek pana Marcina Kuciaka, działającego jako pełnomocnik zarządcy drogi - Zarządu Powiatu Obornickiego (patrz: pełnomocnictwo z 10.02.2020 r., znak: OR.077.2.3.2020) o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na rozbudowie drogi nr 2019P Gorzewo-Ryczywół. Pełnomocnik zarządcy drogi wnioskował również o nadanie decyzji ryguru natychmiastowej wykonalności.

Na podstawie złożonego wniosku Starosta Obornicki wszczął postępowanie administracyjne - o czym, działając zgodnie z art. 11d ust. 5 specustawy, zawiadomił pisemnie wnioskodawcę i właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem (pismo z dnia 4.05.2021 r.), zgodnie z danymi widniejącymi w katastrze nieruchomości (wypisy z rejestru gruntów z 28.04.2021 r.). W aktach sprawy znajdują się zwrotne potwierdzenia odbioru ww. pisma. Zgodnie z art. 11d ust. 6 pkt 1 specustawy zawiadomienie o wszczęciu postępowania zawierało oznaczenie nieruchomości lub ich części objętych wnioskiem według katastru nieruchomości, oraz informację o terminie i miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z aktami sprawy. Termin został określony jako „7 dni licząc od dnia otrzymania niniejszego zawiadomienia”.

Pozostałe strony organ I instancji zawiadomił o wszczęciu postępowania w drodze obwieszczenia umieszczonego na tablicy ogłoszeń Starostwa Powiatowego w Obornikach od 5.05.2021 r. do 26.05.2021 r., na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy w Ryczywole od 10.05.2021 r. do 24.05.2021 r. oraz na stronie internetowej Urzędu Gminy w Ryczywole. Obwieszczenie zostało również zamieszczone w prasie lokalnej („Głos Wielkopolski - Tydzień Obornicki”) 7.05.2021 r. Obwieszczenie nie zostało natomiast opublikowane w Biuletynach Informacji Publicznej ww. urzędów.

W obwieszczeniu termin na wniesienie uwag i wniosków określono jako „7 dni licząc od dnia skutecznie dokonanego publicznego ogłoszenia” - a więc odmiennie niż w zawiadomieniu. Należy również zwrócić uwagę na nieprecyzyjne informacje odnośnie nieruchomości objętych inwestycją - wskazano wprawdzie działki objęte inwestycją i przejmowane części działek po podziale, ale nie wskazano, które działki będą przejmowane w całości, a które ulegną podziałowi oraz które nieruchomości lub ich części zostaną objęte inwestycją

bez zmiany ich właściciela, w związku z czym treść ww. zawiadomienia i obwieszczenia o wszczęciu postępowania tylko częściowo wypełnia dyspozycję art. 11d ust. 6 pkt 1 specustawy. Organ I instancji nie podjął bowiem kroków w celu jednoznacznego ustalenia zakresu wniosku i zawartych w nim nieścisłości dotyczących działek objętych inwestycją.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że organ I instancji nie dołożył należytych starań w celu prawidłowego wskazania przedmiotu i zakresu inwestycji. Należy przypomnieć, że niepełna informacja skierowana do stron, nawet bez względu na to, czy miała wpływ na wynik sprawy, jeśli strona ta wykaże, że w wyniku tej nieprawidłowej informacji nie brała udziału w postępowaniu, jest przesłanką wznowienia postępowania (zob. wyrok NSA z 26.01.1999 r., sygn. akt III SA 979/98), a nienależyte powiadomienie stron o przedmiocie toczącego się postępowania stanowi naruszenie art. 11d ust. 6 pkt 2 specustawy.

W toku postępowania prowadzonego przez organ I instancji strony postępowania nie złożyły żadnych uwag ani wniosków.

W dniu 23.06.2021 r. Starosta Obornicki - działając jako organ I instancji - wydał decyzję Nr 1/2021 (znak: AB.6740.148.2021), którą udzielił Zarządowi Powiatu Obornickiego - działającemu jako zarządca drogi - zezwolenia na realizację inwestycji drogowej polegającej na rozbudowie drogi nr 2019P Gorzewo-Ryczywół. Decyzji - niezgodnie z wnioskiem - nie nadano rygoru natychmiastowej wykonalności.

Organ I instancji doręczył decyzję wnioskodawcy oraz - zgodnie z art. 11f ust. 3 specustawy - zawiadomił pozostałe strony o jej wydaniu w drodze obwieszczenia. W aktach sprawy znajduje się potwierdzenie publikacji obwieszczenia o wydaniu decyzji Starosty Obornickiego na tablicy ogłoszeń SP w Obornikach od 28.06.2021 r. do 23.07.2021 r. oraz w BIP 28.06.2021 r., na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy w Ryczywole od 2.07.2021 r. do 15.07.2021 r. oraz na stronie internetowej Urzędu Gminy w Ryczywole. Obwieszczenie zostało również zamieszczone w prasie lokalnej („Głos Wielkopolski - Tydzień Obornicki”) 2.07.2021 r. Obwieszczenie nie zostało natomiast opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Gminy w Ryczywole. Zgodnie z art. 11f ust. 4 specustawy, obwieszczenie zawierało informację o miejscu, w którym strony mogły zapoznać się z treścią decyzji.

Ponadto organ I instancji zawiadomił pisemnie (pismo z 23.06.2021 r.) o wydaniu decyzji właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych decyzją. W aktach sprawy znajdują się zwrotne potwierdzenia odbioru ww. pisma.

Ponieważ, jak wskazano wyżej, Pełnomocnik zarządcy drogi pismem z 23.12.2021 r. wycofał wniosek o wydanie zezwolenia na realizację ww. inwestycji drogowej, organ II instancji zważył, co następuje.

I.

Istotą postępowania odwoławczego, zgodnie z zasadą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, jest ponowne rozpoznanie sprawy przez organ drugiej 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 pierwszej 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 pierwszej instancji i umorzenia postępowania pierwszej instancji.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 24.09.2013 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 pierwszej instancji jest zatem dopuszczalne tylko w powiązaniu z treścią art. 105 k.p.a. (por. wyrok NSA z 11.06.1981 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 27.11.2013 r., sygn. akt VIII SA/Wa 657/13).

Podobny pogląd wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 26.09.2001 r. (sygn. akt V SA 381/01, LEX nr 78917) 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 w wyroku z 14.09.2011 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 (Mariusz Kotulski, Kilka uwag o sposobach zakończenia postępowania administracyjnego. Casus z 2008 r., nr 1, str. 38). 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.”.

Na mocy art. 11a specustawy decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla dróg powiatowych i gminnych wydaje starosta na wniosek właściwego zarządcy drogi. Artykuł 19 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (obecnie: Dz.U. z 2021 r. poz. 1376 ze zm.), zwanej dalej: u.d.p., stanowi, że zarządcą drogi jest organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg. Natomiast w myśl art. 19 ust. 2 pkt 3 u.d.p., w odniesieniu do dróg powiatowych zarządcą drogi jest zarząd powiatu. Do zarządcy drogi należy w szczególności pełnienie funkcji inwestora (art. 20 pkt 3 u.d.p.). Postępowanie dotyczące wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej jest postępowaniem wnioskowym, gdyż wszczynane jest na wniosek podmiotu uprawnionego do jego złożenia.

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 pierwszej, jak i drugiej 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 ustawie czy też innej ustawie znajdującej zastosowanie do wydawania tych decyzji.

II.

Odnosząc powyższe 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 uprawnionym do złożenia wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej był w niniejszej sprawie zarządcą drogi powiatowej, tj. Zarząd Powiatu Obornickiego, działający w tym przypadku przez Pełnomocnika zarządcy drogi.

Na skutek wycofania wniosku przez Pełnomocnika zarządcy drogi, działającego z upoważnienia zarządcy drogi - Zarządu Powiatu Obornickiego, 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 Pełnomocnika zarządcy drogi na etapie postępowania odwoławczego, w piśmie z 23.12.2021 r., oświadczenia o wycofaniu wniosku o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej należało uznać, że zaistniała obiektywna bezprzedmiotowość postępowania zakończona wydaniem decyzji Starosty Obornickiego. 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 Obornickiego 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 zw. z art. 11c specustawy sprawa nie została merytorycznie rozpoznana przez organ odwoławczy.

W tym stanie rzeczy należało orzec, jak w sentencji.

Pouczenie

Niniejsza decyzja jest ostateczna w toku instancji. Niniejsza decyzja jest zaskarżalna 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 skarżącemu. Od skargi pobiera się wpis stały w wysokości 500 zł (w trybie wznowienia postępowania 200 zł) - rozporządzenie Rady Ministrów z 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 mają możliwość ubiegania się o zwolnienie od kosztów albo przyznanie pomocy prawnej.

Skarga powinna czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym, o których mowa w ustawie z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 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 i Rolnictwa

Dokument podpisany kwalifikowanym podpisem elektronicznym.

Otrzymują

1. Starosta Obornicki (ePUAP),
2. Marcin Kuciak (jako pełnomocnik zarządcy drogi),
3. XX,
4. aa.

Do wiadomości:

1. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Obornikach (ePUAP),
2. Wójt Gminy Ryczywół - dot. Oś.6220.5.2020 (ePUAP).

Sprawę prowadzi:

st. insp. woj. Elżbieta Florek-Stefaniak, tel. 61-8541291, e-mail: eflorek@poznan.uw.gov.pl

st. spec. Barbara Jerzak, tel. 61-854-13-07, e-mail: bjerzak@poznan.uw.gov.pl.

W niniejszej decyzji wyłączono 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: Elżbieta Florek-Stefaniak.